Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

为官僚制正名

——一场公共行政的辩论

（第四版）

The Case for Bureaucracy
A Public Administration Polemic

〔美〕查尔斯·T·葛德塞尔
Charles T. Goodsell
张　怡　/译
竺乾威　/校

复旦大學出版社

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

复旦译丛·公共管理系列是复旦大学出版社组织的一套反映西方公共管理领域发生的重要变化、产生的重要成果的系列学术译著。这些著作分别从政治、经济、法律和信息沟通等多个视角探讨了西方公共管理领域存在的诸多问题，西方学者在书中提出了许多重要的经典性的理论观点，他们注重以分析案例来揭示问题、阐述观点，他们的一些研究方法、思路和对一些带有普遍意义的公共管理问题的论述，无疑可以开阔中国读者的视野，供国内相关的理论和实际工作者借鉴、参考。

www.fudanpress.com.cn





复旦译丛 · 公／共／管／理／系／列／

为官僚制正名

——一场公共行政的辩论

（第四版）

The Case for Bureaucracy
A Public Administration Polemic

〔美〕查尔斯 · T · 葛德塞尔
Charles T. Goodsell
张　怡　／译
竺乾威　／校

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

为官僚制正名——一场公共行政的辩论/〔美〕查尔斯·T·葛德塞尔著;张怡译. —上海:复旦大学出版社,2007.7
(复旦译丛·公共管理系列)
书名原文:The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic
ISBN 978-7-309-05527-6

Ⅰ.为… Ⅱ.①查…②张… Ⅲ.国家行政机关-行政管理-研究-美国
Ⅳ.D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第067316号

为官僚制正名——一场公共行政的辩论
〔美〕查尔斯·T·葛德塞尔 著 张 怡 译 竺乾威 校

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 鲍雯妍
总 编 辑 高若海
出 品 人 贺圣遂

印　　刷 上海复文印刷厂
开　　本 787×960 1/16
印　　张 17.5
字　　数 269千
版　　次 2007年7月第一版第一次印刷
印　　数 1—5 100

书　　号 ISBN 978-7-309-05527-6/D·334
定　　价 35.00元

译丛序

复旦版公共管理译丛在某种程度上是复旦版MPA系列教材的延伸，这是我们计划的复旦版公共管理系列丛书的一部分。

本系列译丛首批共有8本，它们是盖依·彼得斯的《美国的公共政策——承诺与执行》，小威廉·T·格姆雷和斯蒂芬·J·巴拉的《官僚机构与民主——责任与绩效》，理查德·D·宾厄姆和克莱尔·L·菲尔宾格的《项目与政策评估——方法与应用》，理查德·雷恩的《政府与企业——比较视角下的美国政治经济体制》，菲利普·库珀的《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》，科尼利厄斯·M·克温的《规则制定——政府部门如何制定法规与政策》，查尔斯·T·葛德塞尔的《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》，以及多丽斯·A·格拉伯的《沟通的力量——公共组织信息管理》。

西方公共管理的著作已有不少在我国翻译出版。本译丛选择的首批书籍大致可以分三类。一是偏重理论方面的，想介绍一些重要问题上的不同观点。比如在对官僚制的批评铺天盖地席卷而来之时，《为官僚制正名》为我们展示了一种针锋相对的观点。二是偏重操作和技术方面的，比如《沟通的力量》、《项目与政策评估》、《规则制定》。正如我们所知，公共管理是一门实践性很强的学科。三是涉及政府改革和治理的，比如《合同制治理》、《政府与企业》。此外，重量级学者盖依·彼得斯的《美国的公共政策》无疑为我们理解美国的公共政策提供了非常有价值的资料和观点。当然，对本译丛8本书的选择并不表明我们都赞同作者的观点，我们只是想给读者提供一些对于公共管理

教学、研究和实践可能有参考价值的东西。

翻译通常被认为是件费力不讨好的事。但事实上，谁都知道自近代以来西方思想对中国社会发展的影响之深，无论是哪一方面。因为在现代化的进程中，中国在很多方面只是个后来者。今天，当我们以开放的心态面对这个世界的时候，吸取前人的智慧，分享人类社会的文明成果，从而推进自身的发展和进步，构成了我们一个合乎逻辑的选择。以公共管理这一学科而言，西方学者的贡献对于推进这一学科在中国的发展和进步所起的作用是有目共睹的。今天，我们还在相当程度上受惠于他们的贡献，感受着他们的智慧给我们的启迪。因此，将他们的一些优秀的成果介绍到国内，其意义是不言而喻的。正是在这个意义上，我们应该对译者表示感谢，他们的努力应该是中国公共管理学科发展史上的重要一章。

本译丛首批书籍的翻译由我组织。在整个过程中，得到了美国加州大学(洛杉矶校区)马国泉教授的一如既往的支持。参加本书翻译的是我院的一些年轻教师和博士硕士研究生。这些才华横溢的年轻人在翻译过程中体现出来的对两种文字的理解和把握以及他们本身具有的专业素质已经达到了相当的水准。此外，我们的一些博士生和硕士生也在迅速成长。相信不用很久，他们在翻译方面就可以独当一面。译界后继有人，这也是令人非常高兴的。在这里，作为组织者，我要对马国泉教授和本译丛的译者表示感谢。同时还要感谢邬红伟编辑，他的敬业和尽责促成了本译丛首批书籍的出版。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2007 年 6 月 8 日

前　言

本书是一部具有争议的论著。把它看作是稍许有些争端的书，是因为我想极力避免一些怀有偏见的人会用种种论据抨击或者支持我的立场。尽管如此，这本书的确是具有争议性的，或者说“具有引起争论的观点”。

这本书起因于在我脑海中存在了四分之一世纪的一个简单的念头：美国的公共服务的质量被极大地低估了。我们政府的行政机构和在其中工作的官员们也往往被刻画为低效、没有竞争力、浪费——同时也是粗鲁失礼并且不值得信任的。但这恰恰并非正确。

当然，不是所有美国的政府官员都表现出色。我们的政府机构常常漏洞百出，比如它的无能、疏忽、僵化，以及其他缺陷都可以举出许多例子加以佐证。所以，我们的政府官僚体制也存在着许多这样的人员，因为懒惰、无礼、缺失判断力及其他缺点，他们本不应该在其位上。然而我的观点是，缺点和不足在比例上远远比人们通常所认为的要少得多。他们献身于对所有公民都至关重要的公共使命的事例远比一些报道来得多，也来得重要。世界上大多数国家的政府是非常乐意能够拥有我们国家的行政官僚机构的质量的。

我写这本书为官僚制正名，不是为了纠正那些错误的不良影响，尽管那种动机也许是被认为是合理的——而是为了向作为公民的我们重申我们政府相对有效和诚信的行政管理的价值。简而言之，我们可以对民主政治所能提供的服务质量充满信心。对这份巨大资产的再认识有助于减轻（至少可以稍稍减缓）一些我们对政府常常怀有的

不信任和冷嘲热讽。也许它还可以提供给我们一个基础，以便形成一个让彼此靠得更近一些的政治共同体。即使这些想法被证明无法实现，我们依然希望本书能够增强我们的公务员以饱满的情绪执行其重要的工作的决心，尽管他们会遇到各种挫折。同时，我也希望这本书能够鼓励公民，包括年轻和年长的一起来欣然接受一种可能性：即认为公共服务是一种能增加人们生活意义的召唤。

本书在 1978 年构思，1983 年第一次出版。1985 年和 1994 年相继印刷第二、第三版。本书第四版重申了一个前后贯以一致的基本观点。然而，整篇行文已经几乎完全是被重新书写，更新并采用了很多尖锐的案例来论述官僚制。本书引用了许多新的材料来说明在先前的版本之后的动荡岁月的种种阶段。对官僚制的积极评价与日俱增，而且被注入了很多新的思考，包括美国政府能够使各项政策取得成功的从容性，政府外部分散化的公众行为的复杂性，官僚机构工作的个性化，按照企业模式重塑官僚机构的尝试，公民参与官僚机构工作的重要性，官僚机构除了执法之外对政治体系的贡献，当然也包括新世纪反恐战争的含义。

我想公开地感谢几个人，这本书的问世离不开他们多年来的支持。第一位是爱德华·阿汀纳(Edward Artinian)，他在 1979 年创办了查特曼出版社(Chartham House Publishers)，当我在那年的 11 月第一次遇见爱德华时，他立即表达了对这本书的初始想法的兴趣，同时他命名了这本书。直到 1997 年爱德华过早离世，他都是这本书的出版商和不知疲倦的支持者。第二位是罗伯特·高姆雷(Robert Gormley)，他多年来一直催促我撰写第四版的书稿，我一直设法加以抵制，但最后他还是成功了。将这本《为官僚制正名》的书带到新的世纪来不是一件容易的事——没有鲍勃(Bob)的鼓励，是不可能做到的。第三位是凯瑟琳·米勒(Katharine Miller)，她在 2003 年末查特曼出版社将本书版权出售给国会季刊出版社之前的很长一段时期内对手稿和我本人投入了极大的关注。国会季刊出版社的学院分部的主任布然达·卡特(Brenda Carter)及其能干的手下在出版这本书时

表现了高度的专业精神和学术品位，对此我深表谢意。

我的愿望是读者能够发现这是一本具有感召力的书籍。我并不关心你是赞成还是反对我的观点，我在乎的是你是否能够形成自己的意见，或许那也同样是一个具有争论色彩的观点。如果你愿意和我一起分享你的灼见，我在这里随时恭候：goodsell@vt. edu。

目　录

第1章

受到蔑视、贬损和辩护的官僚制

如果有人说他想要为官僚制而辩护,那听来会是件多么令人可笑的事情!那个作者一定是恶魔的化身,或者他完全是疯了。因为只有恶魔自己才会去为罪恶辩护,只有一个疯子才会去捍卫那些不攻自破的东西。

亲爱的读者,我希望你最终能排除所有最初产生的对我的人格和心智是否健全的怀疑。所以,在你想要这么做之前,还请读一读我的书。

我很清楚,对我来说要让你接受这些对官僚制真相的解释将会是个多么艰巨的任务。我们都曾听说过粗暴的警察突袭、无情的福利部门、浪费了数十亿钱财的国防合约,以及生产了一大批"文盲"的公立学校。我们也遇见过一个个傲慢自大、举止粗鲁、作风懒散、冷漠无情的行政人员,他们自以为高人一等却连清楚地表达英语都有困难。那么一个拥有自尊的人又怎么会去写一本书来拥护官僚制呢?

在展现我观点的理性和逻辑之前,我想先感性地说明我的这些想法究竟是从何而来。作为读者,你有权利知道。下面我将讲述一些我跟政府机构接触的经历来说明我的想法。也许你也曾有过相似的经历,因为你将会发现这些事情是如此平常和简单。

作为一个不想惹法律麻烦的好公民,我非常注意准时缴纳个人所得税。在弗吉尼亚州,个人所得税须交给你所在县的掌管收入的专

员。在某个税收期，上税之后，我接到了从税务专员办公室打来的电话，那个女士说我误解了上税的说明，交得太多了。虽说那个时候已过了办理缴税的截止日期，可是那位女士还是让我在那天下午就开车到县府所在地，并到办公室找她。我一到县府，就看见她坐在一个陈旧的木柜台后面。她当场在我面前重写了表格并要我重新签字，然后撕毁了我原先的支票，等着我重新开一张新的——数额小得多的支票。

还有一次我驾车横穿我的大学校园，想要尽快到达我想要去的地方。然而在穿过体育馆的地方很拥挤，好几辆车停在一起阻碍了我的去路。虽然道路中央清晰地标明了两条黄线，可我还是十分小心地在这些车辆中穿行。当我正准备摆脱最后一辆车的时候，我注意到了那是一辆警车。就在那一刻，那辆车的马达好像又恢复了生命一样咆哮起来，并且顶灯也开始闪烁。我吸了一口气，把车停在了隔壁的车道上，乖乖地拿出了驾照。警察来到了我的窗前，对我笑了笑："现在不用我说什么你也应该知道了。"尽管很尴尬，我还是乐意地点了点头。然后他返回了他的警车，在电脑上登录了一下后又把驾照还给我。"这下你不会再这么做了，对吗？"他问我，我再次点了点头。

在我准备《为官僚制正名》的第四版书稿时，由于我需要一些最新的统计数据增加到原来的表格中，于是我便打电话到我大学的图书馆问问我所需要的文件是否能借到。结果图书管理员说很遗憾她帮不了我，不过她给了我统计局的网址，在那个网页上能找到我想要的东西。我一登陆那个网页就找到了我所需要的那份报告，可是它太长了，我无法下载。这时我看到了网页上有一个 800 的联系号码，于是我便拨通了电话。在铃声响了两下之后，一个友好的声音从电话那头传了过来，她问我需要什么文件并要了我的地址，这样她可以马上把我需要的材料准确无误地寄给我。我问她我得付多少钱，她回答说："我们不要把钱看得那么重要，要是我收了你的钱的话，你就要等很长时间才能收到这份报告了。"结果，仅仅三天后这份报告就出现在我的信箱里了。

还有一件事情发生在我和妻子从英国旅游后回国的途中。飞机

降落在杜勒斯机场。那年英国口蹄疫泛滥成灾，所以正当我们准备过海关时，有人告诉我们必须要说明在国外的时候有没有去过那边的农场。事实上，我们确实在多西特的农场住了三天，而且还踏遍了农场的土地。我在想到底要不要老老实实地告诉他们，因为有人曾告诉过我要是"坦白"了的话，我们将会在这里浪费很长时间，也许还要被人逼着清洗所有的外衣。然而我还是决定冒一冒险，把事实告诉了海关官员。他把我们交给了一个农业部的检查人员。这个检查人员很友好地问我们脚上的这双鞋有没有在农场的土地上走过，我们回答说是的。于是他便让我们一个一个转过身去并踮起脚，他仔细地观察过我们的每一双鞋底后，便只说了一句"看上去没什么问题"，就把我们送走了。

对我来说，这些小事情说明了一些重要的问题。尽管每天都有人在对我们强化那些政府行政人员的负面形象，但当我们在日常生活中接触这些行政人员时，他们的举动却和我们原先因受到引导而预计的有着很大的不同。不管是前面说到的税务人员、警察、海关官员，还是农业部的检查人员，都表明我们很可能会遇到一些辛勤工作并为大众的利益着想的行政人员，他们一点儿也不炫耀权势，反而表现得彬彬有礼并且幽默诙谐，他们会竭尽全力来帮助我们。然而这些人的薪水并不高。他们每天做着枯燥、困难，甚至是危险的工作。在我们的私有企业文化下，他们会因为"为政府工作"而被他人开玩笑，如果这还算不上是嘲笑的话。不过在我看来，这些行政人员和他们的官僚机构确实值得我们更细致地研究一下。

以上这些想法并不是已被研究过的命题，而只是我的个人感觉罢了。不过也正是因为有了这些个人感觉才有了这些目前为官僚制辩护的动因。如果你最后发现这些确实只是一些疯言疯语，那我也已经事先提醒过你了。

官僚制概述

律师们在诉讼前会准备一份摘要，和他们一样我在这里也概要地

谈谈官僚制。简而言之，如果我们以一种适当的方式来考察，并且考虑到我们观察的能力所及，那么人们认为美国的政府管理总体上是出色的、高效的。美国的政府部门（不管是哪一级政府）不可避免都会有浪费、无能、滥用职权和渎职的个案，确实如此。*可总体而言，比起其他国家甚至我们国家的私人部门来说，他们仍然出色得令人称奇。*

我说“令人称奇”，那是因为美国人从小到大就被别人教导着——从在家里的壁炉旁开始，一直到在学校念书时，再到他们工作——政府部门里存在着巨大的浪费、极度的无能，到处都是没有约束的权力和极其平庸的人。媒体和政客也告诉我们，我们的政府机构臃肿，比起公司来效率低下，工作氛围令人窒息，对普通民众冷漠无情。这些全是问题，而不是答案。官僚——人们用充满蔑视的神情说出这个词——到处被人们说成是一群懒惰、无能、走邪门歪道甚至是充满危险的人。

在我们能看得到的任何地方都可以听到这种观点。T恤衫印着嘲讽官僚的语言、汽车保险杆在取笑他们、电影将他们格式化，甚至连游戏也在取笑他们。一个全国转播的总统竞选广告里无意间闪过一个词“BUREAUCRATS”（官僚），后面四个字母“RATS”（老鼠）被格外地突出。有一家烟草公司在报纸上刊登了一则整页的广告，上面画着一个男人，长着极其肥重的双下巴却还在自鸣得意地笑。下面写着一句话：“谁会对你的孩子负责，是官僚还是你？”[①]

整个政府，同时也暗含官僚制，甚至在政府部门内部也受到了谴责。一个著名议员的网页向我们展示了一个“浪费统计器”，计算着人们认为在政府部门中正在产生的显而易见的浪费。弗吉尼亚联邦颁发了一种标有“GOVT SUX”（“政府混蛋”）的空牌照。蒙哥马利县的县长玛丽兰禁止在信笺上出现“政府”的字样，因为那会产生一种负面的意指。一个宗教右翼鼓吹者甚至建议用核装置炸毁州政府部门。[②]

对于“官僚”的攻击并不只限于政界和主流媒体。许多书刊和小册子也积极参与其中。以下仅举几例：*联邦鼠穴*，*肥胖的城市*，*烧钱*，*爱丽斯梦游仙境*，*政府的敲诈*，*官僚综合症*，*依赖政府“喉舌”的美国*，

以及“为什么政府失败”或者“官僚制真正的问题是什么”。[3]

在我们的学术机构和大学课堂里也少不了对美国政府管理机构大量的负面描绘。贝弗利·西格勒和海地·内斯温德先后读了大学课本中介绍美国政府的18篇文章，仔细察看了这些文章究竟把公共管理描写成什么样子。结果他们发现这些课本都十分强调官僚的规模与永久性，他们拙劣的语言及其政治权力，总统对其的不可控制性。然而压根没有一本书提到公共管理这个专门职能，或提到公共服务。[4]

虽然对公共管理这一根深蒂固的误解不失为一种鼓励个人主义精神，激发对自由的热爱，并随时准备与非正义的行为抗争的好办法，但这些却是对行政人员和政府机构极大的误导。更糟糕的是，这种态度误区鼓励了某些华丽的政治词汇和政策出台（它们挫伤政府部门的士气，对他们的表现产生不利的影响，鼓励最优秀的人员离开），而不是指出这么多确实存在于政府部门中的问题。此外，这种态度对政府的招募产生了消极的结果，使年轻人中的佼佼者不考虑把从事政府工作作为他们的职业。

这本书的主题就是：官僚的声誉与其实际所为之间有很大落差。如果你要说它的不足之处，也许你可以滔滔不绝地说上三天三夜，可我想说的是，我们的政府部门确实在起作用——事实上，他们做得相当好。美国政府官僚部门就像一辆你已经用了十年的老爷车，它是一个非常复杂的装置，由成千上万个部件拼装在一起，要是你想让它极其完美而且毫不出错地在路上飞驰，那简直是在做梦。但大多数时间它都能开动，只有在少数情况下才会发生故障，你绝大多数的旅程都是它替你跑完的。事实上，这辆老爷车通常都跑得很好，以至于你从没想过它哪天会光荣地发生故障。然而，要是哪天它突然开不动了，你就会开始在意，如果这些故障时有发生时，那么，你也会开始骂骂咧咧。

我们的政府部门同样如此，尤其是庞大的机构。它们并不完美，非常复杂但往往可靠，只有当它们发生“故障”的时候才会引起我们的

注意。最显而易见的例子就是美国的邮政服务，这也确实是个最庞大、最复杂的部门之一。他们每天要向1亿3千万个地址收集和发送6亿5千万封信件，每周六次，准时到达的信件占到总数的93%，只有很少信件丢失。可是我们想当然地以为这本来就是这样的，而不知道要使邮政服务正常运行需要一个多么庞大的管理、处理和运输系统。要是哪次一封信被延误了几天，我们便会开始抱怨，于是就因为这一封晚到的信替代了上千封已经及时送到的信件，并在我们脑海里形成了对邮政服务的坏印象。

有一个办法可以向我们的脑海里注入美国官僚机构的优良形象，那就是意识到它们比世界上其他国家的官僚机构出色得多。不过你如果没去过美国以外的其他地方，就很难感受到这一点。对居住在贫穷国家的数十亿人来说，他们对政府官僚机构通常的印象是无限度的延期、长长的队伍、并不可靠的服务、冷漠、巨大的浪费，以及并不少见的腐败。在许多国家里，官僚机构成员的主要目标根本不是为公众服务，而是想着每天做尽可能少的事情过日子。整个政府官僚机构的目标也不是提高人民生活的质量，而是旨在支持现有的政体和为他们的亲友提供工作。在这个星球上，大多数人在安全及时地收到自己的一小部分信件时都会欣喜若狂，更不用说收到大部分信件了。

你也许会说“等一下”，我们在讨论美国的官僚机构，所以我们需要的是美国的比较标准。如果你要问美国的官僚制是否能赶得上私人企业的真正效率，你马上就会得到一个完全否定的答案。企业**必须**要做到高效，因为它不得不设法去淘汰竞争者，控制成本，采用新技术并满足顾客——只有这样，企业才能获得盈利，才能继续生存下去。相比之下，政府部门具有合法的垄断地位，它们每年有来源于强制性税收的拨款支持，行政人员也永远不会被解雇。试想他们怎么**可能**会变得高效，愿意接受改变，愿意迎合公众呢？

是的，你将会在后文中看到，这种看似不可驳倒的观点将会向事实低头。很多人对政府部门和私人企业在一些有可比性的工作中的表现做过比较研究，所有的结论都表明，就它们的效率、表现、生产力

和服务质量来说，这两个领域的区别被过分夸大或者缩小了。“企业运作得很好，而政府却一塌糊涂”——不管这一说法在立法机构，在午宴的致词上，还是在经济学的课本里甚至在酒吧里被重复过多少次——它的正确性必须重新得到认定。

前文中提到，西格勒和内斯温德的研究结果表明，有关美国政府的著述都强调了政府机构的规模、权力和它的无法控制性。在我们的概述中还是必须要提一下这些东西，因为这些因素增加了政府机构成为民主的敌人的可能性。首先，政府机构这个词并不是指一个整合在一起的庞大机构，而是数千个各自独立的组织。这些部、局、处、委员会，以及其他各种机构并非总是相处融洽或互相对抗。事实上他们彼此之间常常老死不相往来，有时候他们是竞争对手。再者，后文中我们还会继续探讨，规模庞大并不是政府部门必备的特征——事实上，小规模的机构更易常见。

其次，我们的官僚机构和我们公民生长在这样的环境中：定期选举、代议制政府，还有给他们提供那些分立的互受牵制的政府权力的宪法。他们始终受到监视并频繁接受调查，从审计员、法官、预算校核员、业绩考评员，到立法委员会、公众监督组织、消费者协会、市民组织，当然还少不了急切地盼望有丑闻发生的大大小小的媒体机构。虽然公共机构显然能够并且必须拥有不同程度的政治权力以开展他们的工作，但是他们所受到的分权和制衡远远超过了人们的想象。事实上，某些时候这些制衡几乎使其瘫痪。

在结束我的概述之前，我想清楚地阐述我对官僚机构的定义。本书前几版对“官僚机构”的定义还有一些不确定性，因此我想在这里把它讲清楚。我所说的官僚机构，是指美国的公共管理机构，也就是美国各级政府中的各种组织和它们的所有由国家支付雇员薪水的办事处。这些当然包括无处不在的县福利部门、各州的交通运输部(DOTs)、总部设立在华盛顿的环境保护局、亚特兰大的疾病预防控制中心，还有上千个警察局和遍布全国的公立学校——最后不要忘了——美国的军队。

用这种描述性的分类方法将会得到一个庞大的类目。它包括了上千个机构、几百万人和各种各样难以置信的事情，比如说调查虐童事件、与艾滋病抗争、国际条约谈判，还包括战争。这种分类的弊端足以强有力地说明我们课题的重要性。这个类目中的众多组织都呼吁来自各个部门的评价，而不是用老套的定义来统一归类。

很多读者都会想到20世纪初马克斯·韦伯提出的官僚机构的社会学模型。对韦伯来说，官僚机构是一个具有特定功能属性的组织：庞大的规模、等级制度、正式规范、特定任务、书面文件，官僚机构中的雇员通过工作获得薪金，技术上受过培训且以此工作为职业，列出的职责表明官僚机构需要具备专业知识的专家。韦伯把他的模型看作是理想模型，有利于进行描述和分析性研究。⑤

很多学术理论家和研究者主张，具有这些特征的组织自然容易表现出一定的行为模式。这些包括制度僵化、程序主义、不愿变通，对雇员进行压制性的控制，对待客户缺乏人情味，对来自民众的信息显得冷漠，总说一些令人难以理解的行话，且具有帝制统治和集权的倾向。人们所归纳的这些品质很显然是在贬低官僚机构。这在很大程度上源于对庞大组织预先的设想而并非来源于经验研究。当研究官僚机构的学院派作者对韦伯的官僚机构引起的后果抱否定态度时，他们往往根本不是一个中立的社会科学家，只能算是从思想意识上批评等级制组织的批评家——很多知识分子都这样。正如人们认为官僚机构的组织形式本身就蕴含着一种罪恶一样，人们一直很自然地批评它的无能和反民主特征。

回到我自己对这一词的界定上，要不是大多数美国公共管理机构是由具备大部分（若还不是全部）韦伯所说的结构性特征的组织所构成的话，我也不会否认这种对官僚机构的批评。事实上我们在逐渐使指令链变得扁平化，创造可随机应变的角色和团队，赋予雇员和公民更多的权力，并加强公民服务。可是大多数公共部门的组织和司法机构仍具有韦伯所说的那些特征：不同层级的办公室，被限制的管辖权、内部规范、电子或书面文件，雇员把在官僚机构的工作作为职业或

至少长期从事这一工作，以及这些组织具有各种各样的专业人才。因此，从这种程度上讲，美国政府中的组成部分，就韦伯的话来说，本质上仍然是官僚机构——不管就结果来说究竟意味着什么（不过，后面我们就会发现这些官僚机构也不一定非常庞大）。

让我再说得清楚一点。我并不否认淡化公共管理机构的结构特征在很多情况下都会很有用。然而，我不能同意一些官僚机构理论中的这一决定论思想——说到官僚机构就把韦伯所说的无能、僵化、毫无人情味、镇压行为和帝制行为这些特征对上号。很明显，我在使用官僚机构这个词的时候毫无贬低之意。换句话说，我们的争论不在于美国的官僚机构是否在本质上属于官僚机构，而在于这是否意味着这些公共行政部门一定是病态的。⑥

官僚机构简史

对于官僚机构历史的介绍将分为两个部分，首先我将介绍一下美国公共行政部门的部分历史。接着，我们再来看一下其他学者和评论家对官僚机构的看法。我们发现，这些观点分为两个阵营：一方是为数不少的对官僚机构的批评者，另一方则是少数几个赞赏者。

世界近代史上第一批共和国是美国刚诞生时的十三个州，建立于18世纪。几年后成立了美国联邦政府。这些共和国的诞生源自于人民主权的理论而不是当时盛行的君权神授的观念。它们的官僚部门并不像欧洲那样从王室演变而来，而是来自人民代表的实际需要，这些需要都是奔着公共福利的目标而去的——例如规范企业、扶持农业、加强军队、设立孤儿院和精神病院。行政部门正是出于实现这些目标的需要应运而生。行政部门的形成也不是由神权所造，而是源于人们对其本身和对这个共同生活的社会的关切。

这些共和国由新宪法组织在一起，这部宪法也是18世纪的发明。有些官僚机构批评家喜欢以美国宪法中没有官僚机构和行政机构这两个词作为批评的依据，但这并不能说明国父们当初没有期望过公共

行政部门的出现。这55位国父中大部分人都在1787年之前在各州担任过政府官员或立法者，他们充分认识到如果政府想要运作，那么将需要一些执行机构——这就是官僚机构。⑦

那个时代的官僚机构还十分年轻，尚不属于"老于世故"的机构。那些拥有等级权威、特定的下级单位、受过训练的雇员和复杂职能的政府部门的建立是内战以后的事情。这些机构的创立并不是因为当时有什么人远赴德国见到了马克斯·韦伯，而是因为这个年轻的国家必须介入一些事务——诸如使军队和外交变得专业化、通过海关职能来收取足够的税收、分配西部的土地使得人们具有拥有那里土地的可能性，还有——在不断增加的城镇中——建造道路、供水和排水系统、邮政局、警察局和消防队。到了19世纪末，当进步主义运动催生了公共行政部门在本领域的自我意识后，行政部门又向前迈进了一步。他们采取了一些措施，这些措施同样也来源于实际，例如渴望通过节约开支、减少腐败、为企业的繁荣打好基础来完善政府。

在20世纪中间的30年里，封闭、集权的官僚机构度过了它的全盛时期。人们再一次认为它们的优秀并不是与生俱来的，而是可以做得更好。这有很多例子，30年代与大萧条的斗争，40年代的二战，50年代建立的州际高速公路，60年代追求公民权，结束贫困，保护消费者，保护环境的一系列举动。我们所说的"行政州"也正是在20世纪中期形成的，行政州依据行政法程序，有权制定法律和进行裁决，有一套行政执行和财务控制的体系，筹划公民服务的招标、分类和赔偿。在那个时代，人们普遍认为美国官僚机构中最好的部门和领导者与世界上其他国家一样出色，也许还更胜一筹。

然而，在20世纪60年代后期，官僚机构的历史似乎有所逆转，这个时期人们不再梦想政府有多么优秀，换句话说一个幻灭的时期接踵而来。由全盛走向幻灭，其中原因众多而且相互交错。冗长而又耗费精力的越南战争也许头一个夺去了官僚机构的魅力，接着是水门事件的丑闻、能源短缺、伊朗门事件以及储蓄大崩溃。结果这些事件使美国政府看上去再也不能被人认为是有能力的和值得信赖的了。政治

运动中的犬儒主义行为，以及政客们在种族问题中出现的过失，再加上政府各分支机构间本身就缺乏沟通，媒体又在不断帮助反政府思潮造势，这些都进一步动摇了官僚机构的合法性。密歇根大学曾做过一项政府信任度的调查，结果表明，在 20 世纪 50 年代末和 60 年代初，人们对政府的信任度达到 70%—80%，随后到了 80 年代逐步跌至 25%。里根执政期间暂时性上升到了 40%，但当布什第一次执政时又回落到 30%，最后在克林顿首次执政时跌至仅 20%左右。[8]

从 20 世纪 70 年代开始，美国的官僚机构成了人们对公共问题不满时随手可及的替罪羔羊，不停地被人们攻击着。包括总统在内设法要进入官僚机构的候选人在竞选时都声称政府里存在着大量的浪费、欺诈，滥用职权。人们做了许多研究企图改变这种情况，并成立了众多研究委员会，制定各种法律想要“改革”这些极度无能且已成昨日黄花的行政建制。人们也企图颠覆或绕开通常的那些行政权力实施方式，比如在政治任命时设立更多的层次，设立独立的总检察官，保护那些发表不同观点的人。与此同时，媒体、立法者、社论作者和企业领导们想尽各种办法痛击官僚，蔑视政府雇员的话语铺天盖地地存在于周日的报纸增刊、动画片、报纸、广播节目和大量其他流行文化的载体中。

一些特殊事件也不时加剧了这些攻击。1992 年联邦调查局在爱达荷州狙击了鲁比·瑞吉，1993 年在德克萨斯瓦科地区的道威迪尔姆社区的火力围攻，这些事件致使人们指责联邦法律执行部门冷漠和无能。全美步枪协会的发言人对联邦政府的权威的攻击导致了协会的终身成员老布什总统愤然离去。在西部的几个州，反政府民兵组织和山艾树反叛主义者等边缘群体使得联邦土地管理人员的日常生活变得危险。可是有件事情却似乎违背常理，在人们对联邦政府的指责的氛围中，被谴责的更多的是受害者而不是那群干坏事的人。

在这种背景下值得注意的是，20 世纪 90 年代中期官僚历史的潮流似乎又被他们自己逆转了。媒体上出现的以及由政客所表现出来的反政府言论至少在一定程度上有所收敛。1995 年 4 月 19 日早晨，

提摩西·麦克维将一辆装有两吨炸药的卡车停在了俄克拉荷马州联邦政府办公大楼前。570名政府工作人员相继到达了办公大楼，有些人将他们的孩子交给了一楼的日托中心，但是没多久大爆炸就发生了，共有168人死亡，其中包括19名儿童，500多人受伤。整个美国首次面临发生在国内的恐怖事件；一连几天，联邦政府办公大楼被摄像机镜头层层包围着。后来，当麦克维被拘捕时，他很清楚地表明，对政府的深仇大恨正是他炸毁联邦政府办公大楼的动机所在。

同年稍后，克林顿总统和由共和党控制的众议院在财政拨款的问题上僵持不下。克林顿拒绝向减少赤字的提案低头，否决了议会的几项议案。11月，当政府暂时无法获得资金支持时，大部分联邦部门关闭了6天。由于这类拨款中断的问题以前也曾发生过，所以没有人过于担心，可是紧接着12月的第二次拨款僵局却使更多联邦部门关闭了3个星期之久。就在这段时间里，全国突然意识到可怕的现实就在眼前，在可预见的未来日子里，失业核查停止了，医疗保险终结了，护照申请无法办理，生活费统计不再进行，数十亿的承包商支付也无影无踪。短短一年里，国内的恐怖事件第一次杀死了美国公务员，为行政部门履行职能而实施的财务手段也徒劳无益。宏观上说是政府，微观上说就是行政部门，它们的价值以前并没有为人们所认识，可是就在这一年里，人们对它们的关注却达到了前所未有的程度。

1995年之后的日子里，无论是国内还是国外，恐怖主义事件越来越常见。1996年，加利福尼亚威卡维拉一辆煤矿检查车被炸，接着德克萨斯的拉瑞多和堪萨斯市的联邦政府大楼也遭袭。同年，沙特阿拉伯的卡巴塔部队公寓楼被炸；1998年，美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆先后遭炸弹袭击，时隔不到5分钟；2000年，停泊在也门加油的美国"库勒号"驱逐舰遭到恐怖分子的袭击，17名美海军士兵被炸死，船只几近击沉。

随后便是"9·11"恐怖袭击。四架民航客机遭劫持，恐怖分子企图摧毁美国人民和美国的标志性建筑。那天早晨和煦的阳光洒向大地，突然间纽约世贸中心的双塔遭飞机撞击，随后令人难以置信地发

生坍塌。不久，位于华盛顿波托马克河西岸看似坚不可摧的五角大楼遭飞机撞击，损失惨重。第四架被劫持的客机本欲摧毁国会山或白宫，最终由于机组人员和乘客全力将飞机撞向宾夕法尼亚州的地面，因而避免了另一场灾难。

所有人都知道，那天美国的死亡人数超过了3 000人。纽约的救火队员和警察以及华盛顿特区五角大楼的官员的英雄行为和他们的牺牲给全国人民留下了深刻的印象。政府官员现在已不仅仅是必不可少的——他们更是赞美和鼓励的源泉。众所周知，正是这永远无法忘记的可怕的一天开创了美国历史的新纪元。"9·11"事件之后，美国军队进入阿富汗并取缔了支持恐怖主义分子的政权。两年之后，美英军队再次进入伊拉克并以最少的人员入驻，对其实施控制长达3周。这两次军事行动之后，所有公职人员（不管是否属于军队）都冒着生命危险帮助这些国家平息和恢复。姑且不论这些军事行动中蕴含的政治智慧，至少将这些人送去如此危险的地方所需要的技巧和勇气已经给世人留下了深刻的印象了。

回顾这段历史，也许我们会说，从1965年到1995年间用言语攻击美国政府的"30年战争"已经离我们越来越遥远了。不管怎么说，我们早些时候对官僚的攻击若不能说完全终止，至少也是基本平息了。现在，社论对于政府部门的批评从原先大一统地批评政府部门里存在巨大的浪费、滥用职权转向了对特定问题的指责，比如由"爱国者法令"而引发的政府过多的监管，政府没能预计到恐怖主义袭击或萨达姆加以伪装的武器威胁。然而我们清楚地看到，1992—1998年，在以政府为主题的电视娱乐节目里，四个节目中有三个描绘了一个出错的公共部门，而在1999—2001年，却有四分之三的节目认为政府工作得非常好。学术界对官僚制的批评也从原先批评政府低效、压制公众转向了建议政府部门应当引入企业的元素。对政府的批评并不集中在个体官僚身上的失败，也不是对组织团体化的形式的指责，而是对那些韦伯主义者的批评。与此同时，民意调查显示，公众对政府的信任度从1996年起开始攀升，最高达到了50%—60%，"9·11"事件后

又上升至78%，后来稍有回落但未低于1996年的水平。[9]

到底发生了什么？事情变得这样，也许是美国人在某种意义上已经进入一个时代。公众现在已经有理由认真考虑美国的政府机构在他们的生活中扮演的角色。很清楚，与其说这些机构是义务，不如说它们是一种资产。我们需要这些行政部门并不是因为我们必须这么做，而是因为安全而开明的生活离不开他们。如果他们停止工作，那么社会生活中的很多"轮子"将会马上停止转动。要是行政人员和士兵为了履行他们的职责而死去，我们会悲哀——如果没有其他理由，至少他们也是我们的同胞。当恐怖主义在国内外屡有发生时，我们指望所有行政人员都采取行动，不管他们身穿便衣还是衣着制服。很明显的是，新世纪里很多困难在等待着美国人，幸好我们现在似乎已经意识到要面对未来，我们需要官僚机构。

官僚制的学术争论：反对者

现在我们来看一下教授、学者和知识分子是如何评价官僚制的。我们首先从批评官僚制的文献着手，随后再来看看那些支持他们的观点。

那些反对官僚制的著作产生于几个不同的学科阵营，并且从多个角度对其进行批判。我们发现这些著作批判的主要是三大问题：(1)绩效不佳；(2)权力过多；(3)压制个体。

罗伯特·伯恩是公共管理思想中以经济学为导向这一流派的领军人物，他用极为简练的语言批评了美国政府部门的绩效："现在的美国政府正处于这样一个历史阶段，与其说被腐败困扰着，还不如说它在为自己的绩效之差而烦恼。"罗伯特·伯恩表示，政府部门急需提高工作质量，以让公众知道政府部门的绩效并不差。[10]

在行政改革方面写有许多著作的杰拉尔德·凯登写了冗长的一段话，也强调了政府需要极大的改进：

"十几年间公众和专家对政府的不满以及知识分子对政府的批

评，主要集中在呼吁美国的公共行政部门抛弃那些已经过时的想法，通过提高绩效，改善自身形象、声誉和工作方法重新塑造自己的未来。这种呼吁反映了美国这一行政国家给广大人民带来的普遍的不幸，并且也反映了他们无法与时俱进。在上两个世纪中逐渐继承和发展起来的各种组织和机构看来也还没做好准备，甚至根本就不能适应即将到来的新世纪。如果我们想要改变未来，就要马上采取行动。改革越是姗姗来迟，情况就会越糟糕。所以，现在我们必须做一些事情，为即将到来的与现实完全不同的未来做些准备。现在必须有人介绍一些更好的做事方法，至少能改善远远达不到公众预期的政府现状。采取行动的时机已经成熟，受过挫折的民众愿意考虑任何有半点成功希望的办法。但是如果他们的领导者犹豫不决，那么公众就将采取主动，推翻这种自满的建制，越过重重阻碍，走向成功和进步。”[11]

现在，我们先看看对政府充满敌意的市场导向型经济学家究竟持什么观点，然后再来解释为什么人们会指责官僚机构的绩效如此差劲。顾名思义，市场型经济学家反对政府对私人市场的干预，他们把这种干预看作是对经济效率的损害。这种市场型的定位就首先导致了他们反对大多数政府行动。因此，他们对各个官僚机构都抱有敌对态度。更为根本的是他们根本不相信公有制、政府垄断和建立在需求动机之上而非个人利益最大化之上的激励机制。同时，他们认为政府的税收和开支是在削弱私人资本构成，因此降低了生产力。[12]

“公共选择”学派的经济学家们认为——虽然他们的观点尚未被所有的经济学家认同——政府官僚机构的根本问题并不在于对适当的市场进行反馈，而是他们依赖单独的“赞助商”或者所得的拨款来源。在这些经济学家的理论中，各部门的长官被假定为十分渴望获得极高的薪水、津贴和极大的权力，他们追求的不是利润最大化，而是预算最大化。他们主动要求有更多的钱，而不管其是否真的需要。就其本身而论，他们提高了成本，在“提倡消费支出”中制造了不真实的需求。其结果就是在公共部门中造成了无限制的预算膨胀和低效的资源分配。这就是预算赤字的主要原因。这些经济学家称，这也从某个

方面解释了环境质量为何下降：侵吞资产的官僚建造了无用的厂房和工程，他们根本不管环境将因此会受到什么影响。[13]

接下来我们要介绍的是另一个学科阵营——社会学。社会学家最喜欢的一种说法是，官僚机构注定为了反对自身而工作着，这是一种"不正常"的功能。社会学家称，由于根据韦伯模型建立起来的组织具有某些内在属性，所以官僚机构不可避免会具有无效率的、"病态"的行为模式。这种病态的行为模式中最为重要的一点是他们过分遵照规则，于是产生了"目标错位"的现象，或者说他们把所要求的程序看得比结果更为重要。另一种诊断结果是组织中的上下级间始终处于冲突状态。这就造成互相"踢皮球"，最终导致了组织的崩溃。还有一种不正常性是指挥等级链中产生的沟通受阻。同时官僚机构也被认为天生僵化，缺乏革新的能力。[14]

官僚机构中这些令人担忧的不足之处不仅影响到官僚机构本身，还影响到其他机构。有些社会学家深入到社会上其他的私人或公共机构中研究官僚价值的缺陷。他们所描绘的"全球官僚化"正在摧毁个人主义，阻碍个人发展，破坏人际关系。据称，官僚机构的结构性特征同时也有利于犯罪、世界性贫困和饥饿的发生，因为官僚机构和精英们的利益紧密相连。[15]

官僚制被批评的第二个背景是其和政权的关系。最早从政权这一立场批评官僚制的是马克斯·韦伯本人。虽然教科书中有一种将马克斯·韦伯描绘成官僚制的朋友和支持者的倾向，但是事实上，韦伯作为普鲁士时代的自由行动者，他把官僚制看作是对议会民主的威胁。韦伯称，一旦官僚机构建立起来，就几乎不可能被摧毁。另外，官僚机构是"第一指示的权力工具——专门提供给控制官僚机器的人"。但是韦伯甚至怀疑这个"控制官僚机器的人"是否能真正这样做，因为官僚制作为制度性机制来说是不可缺少的，并且它本质上是高技术性和秘密的。选举产生的政治家(作为理论上官僚机构的掌管者)在其获得更高级权力之前有沦为不幸的业余人士的危险。[16]

同时代的韦伯的学生和随后的德国学者，进一步阐述了这个论

断，他们把官僚机构等同于独裁主义和极权主义的政府。一位历史学家认为官僚机构是“东方君主专制”的一种形式，它的建立出于重大水利工程中的技术性需要。其他的作者认为，官僚制在纳粹德国和斯大林时代的俄国达到了顶峰。这一日耳曼传统最新的版本谴责政府和联合管理体制制约了人们的创造力和个人主义，而代之以独裁主义的思想。针对大官僚体制无所不及的势力，沃尔夫冈·克劳兹质问：我们事实上是否已经变成了不为自由而战却为缺乏自由而战的“便衣部队”？迈克尔·莱登坚持认为对于政府毒害性的控制行为应该采取破坏性手段来回应。

必须大幅削减政府规模，必须拔除政府那贪吃的伸向社会肌体的触角，净化企业和教育机构血液中政府阴险的毒素。

赶走电话和传真机那头没有头脑的官僚，停止它的宣传，把它的床单洗干净，把它的孩子和洗澡水一起丢到净化性的破坏巨浪中。[17]

另外一种对官僚制进行政治分析的主题是：即使它不是极权主义，那么也是一种以预构的方式建立的精英偏见，这是扭曲民主政治进程的。这个随德国政治社会学家罗伯特·米歇尔斯发起的并且在同时代政治科学中延续的传统，把官僚制描述为继承性的寡头政治和保守的组织机构。官僚们也被视为无法代表广大公众，他们自然而然地倾向于统治政权，而且毫无例外地和社会上最有权势的利益集团勾结在一起。结果，两者都决心要保持现有的稳定和秩序，把所有实权都掌握在传统者手中，拒绝有实质意义的变化。另外，官僚们不顾政治与行政分离这一理念，秘密地策划制定和操控公共政策。他们被视为独立政策的发起者，滥用法律赋予他们的裁决权，与利益团体和立法委员会勾结在一起，并联合其他的权力中心实体，驾驭国家之船向着他们预期的保守航向前进。[18]

由此，有人认为民主和代议制政府被官僚制度削弱了——如果不是被破坏的话。政治学学界尤其关注这一问题。越迷恋于立法者、总统、政治集团和选举行为，官僚制就越被视为对政府特权，或者更准确地说，对“政治”分支构成威胁。正如斯格拉和内斯万达早前所发现

的，美国政府文件里常常重点突出这个主题。一名辩论家更离奇地说官僚制是一种“反地球引力”，因为它把人们拉开而不是将他们聚集起来。他说，政府机构“将继续把权力聚集到自己手中，直到人们手中不剩一点有效的、基本的政治权力”。另外一名辩论家总结了以上的境况，宣称“这个问题简单地说不是社会主义对抗资本主义，而是官僚主义对抗民主主义”。[19]

毫无疑问，如马克思尚在人世，他一定会对以上最后一种陈述存有疑义，尽管在他的一些著作里，他同样认为对官僚制失去了控制。他的理由是：官僚制是资产阶级为了维护其主导地位进行阶级统治的最重要的工具。为了达到这一目的，官僚制变成了一家“封闭公司”，用秘密、神秘手段和神权来遮挡人们的视线。马克思用他那一向圆滑的手笔写道：“官僚制的全部精髓在于其耶稣会性质和神学性。官僚们好比是国家的耶稣会会员和神学家。官僚制是神父的共和政体。”[20]

与此相关的一种关注官僚政治权力的主题与它的巨额扩张有关，据说这是由于各种升迁和社会支持的问题引起的。因为组织中的每个成员都受益于人事制度和预算扩大，这种情况就是无法避免的。那些外部因素，诸如需要资本主义的福利来解决经济危机，培训劳动力，从反对群体中挖掘支持力量，安抚生气的公众，同样具有无止境增长的效果。官僚制给人们的印象就是一个不断扩大其疆域的帝国主义超级大国。[21]

看上去似乎很奇怪，其他的反官僚主义学者几乎同时得到了与此相反的结论。他们认为，需要小规模的、灵活的和平等的工作伙伴恰恰意味着我们现在正处于“超越官僚主义”阶段，并且正在迅速突破它自身的限制。作为“社会生物形式”的官僚制随着进化过程走向灭绝，因此，它必定会消失。对那些唯恐对官僚制失去控制的人而言，这种命中注定的灭亡无疑给了他们一针强心剂。[22]

第三种也是最后一种对官僚制进行学术批判的观点不涉及它的绩效和权力，而是压迫问题。官僚制被认为是从上至下都是对人类的

压迫——冷淡的，乃至毁灭性的。

官僚制的一个主要受害者是其雇员。等级制的原则被看作是构建一种让人不能忍受的不平等、唯命是从、完全依赖组织成员的制度。权威领导模式和机械的繁文缛节侮辱了个人人格。人们降格为被动的接受者，甚至成为这一阶层系统中的一分子，让他们无法实施有意义的行为，也阻碍了他们积极参与改良组织决策的制定。官僚制就像是"一群爬行的蚂蚁，沿着统治机构的长链吃力地前进。他们都是政府的小卒。"[23]

另外，由于官僚系统的专业化，导致它的运行轨迹是狭隘和单调的，几乎让人无法忍受。职能是如此的高度集中以至于官僚系统中的人们不再是自主的、独立的、能在心理上自我实现的个体。从这个观点出发，官僚制不是服务于人的自我实现，而只是为人提供安全和经济利益。这个系统要求雇员放弃自主性和原创性，用一种原始的行为做事。他们被迫在命令高压下做决策，无法完成组织领导的目标将会毁掉他们的前途和名誉。当其他形式的高压手段失效时，官僚系统就用排斥、打入黑名单或者精神和肉体的双重折磨来对待它的雇员。[24]

官僚制的第二个受害者群体是它本身的服务对象。官僚制犯了一系列反人类的罪行，首要的是将服务对象仅仅视为一桩桩"案子"。那些申请福利的个人，或者其他需要帮助的人们在官僚操作系统中不再被当作独一无二的带有个人情感的个体而受到尊重。官僚制把他们"一视同仁"，仅仅凭规章制度来判断他们行为的可行性。官员用狭隘的抽象的程序模式处理本该是"完整"的个体。因此，官僚处理服务对象的方法是疏远和操作化的。那些服务对象既不是受尊重的公民，也不是有价值的服务对象，而是"官僚领土范围内的受控制受压迫者"。海纳・弗洛甚至警告说，在一些极端情况下，官僚制甚至有害于人的健康。[25]

官僚制虐待其服务对象的另外一种形式来自于内心需要以及"官僚人格"（有时也被称为"官僚精神"）的驱使。这个概念的立足点在于：在权力分明的等级制，那些处于权力底层的官员也同样受到压迫。为

了弥补现状，他们冠冕堂皇地指责比他们地位还要低的公民，不顾人们真实的需要而随便解释法律条文。对待那些服务对象时，官僚也从不根据良好意愿出发，而是用独断的不可理喻的口吻，平白僵硬地故作权威。为了避免那些打擦边球的案子或特殊情况，官僚们把所有棘手的案例上交上级处理或者丢给其他部门。结果便是无止境的拖延和搁置。拖泥带水、官样文章、傲慢无礼、退避三舍因此应运而生。[26]

这里还有一种虐待服务对象的方式，那就是对弱势群体的压迫，包括那些贫困者、少数族裔和被打上"棘手"案例烙印的个人。官僚制被视为本质上中产阶级拥有的制度，它无力应付所谓的"下层阶级"。他们认为那些穷苦的、居于城市的和"易怒的"非洲裔、西班牙裔美国人无法理解他们的文化和官僚话语体系。所以，在接待处的前台和机构的等候室以及办公室里往往会爆发"文化战争"。另外一种做法便是有意忽略那些难以应付的、有潜在危险的和不可能提高成功率的棘手服务对象。[27]

"基层"官僚的服务尤其会成为怀疑的对象。他们广泛的操作性判断为种族和阶级歧视提供了充足的实践空间。为了处理过度繁重的工作和不确定性，官僚们通过掌控信息和选择实施规则来组建并扩大权力范围。降级的处理方式将增大服务对象自身的成本。这些粗鲁冒犯的手法使得服务对象在第一时间里不去寻求帮助。结果官僚服务行为出现了以下的特征：低参与率、低办案率和顾客的极度疏远，这些情况在市中心区尤其如此。[28]

最后，除了这些显而易见的官僚压迫手段，官僚体系在我们脑海中扎根太深，以至于我们都无法察觉其对社会的控制。理论批评家、后现代主义者、解构主义者和一些女权主义者都一致认为：无论什么公民，或者是服务对象或是雇员们怎么评论官僚制，他们实际上已经被官僚制的思想洗脑了。强加给他们的理性权威模式、实证科学、唯物论资本主义和男性权力使得他们别无选择。这些受害者遭受着一种"意识性病症"或者说就是生活在一所"精神监狱"里，使得他们无法认识到自己已经被精神束缚了。人们受资本主义经济和不平等社会

的理论灌输,受控于一种看不见、摸不着的权力利益体系,变得无法实现自身潜能,无法相互竞争交流,偏离了自我反思。公共官僚造就了这种无法意识到的压迫力量,他们控制了问题的表达方式,把对问题的注意力转到技术层面,并且无休止地鼓吹社会控制的价值。[29]

顺着这一脉络进行阐述的一种引人注意的理论出自盖伊·亚当斯和丹尼·巴尔夫合著的《除去面具的行政恶魔》一书。他们认为,由现代技术理性生出的公共行政,由于其缺乏对相关背景的理解和自我道德的反省,会在官僚还未意识到之前就成为恶魔的炮制者。例如,种族灭绝大屠杀,在美国太空计划中雇用温赫·布劳恩,以及未得到重视的导致"挑战者"号航天飞机失事的"O 型环"问题。正因为亚当斯和巴尔夫认为行政恶魔不是故意行为而是功能现象,他们于是就指责那些错误行为是行政系统、而不是希特勒或者是美国的政策制定者造成的。从后现代主义的视角出发看待行政恶魔,格森·默仁诺·利尔诺继承了德国哲学家埃里克·芬格林的观点,认为其真实的原因或者"病源"在于现代主义者对意识、自由和人类尊严的漠不关心。[30]

官僚制在学术界(至少在大多数人看来)的名声是臭名昭著的,它被经济学家、社会学家、心理学家、政治学家,甚至是公共行政和公共政策的学者所诟病。官僚人员被认为是工作业绩差的群体、预算最大化者、庞大的蚁群和帝国的营造者,他们残忍地压迫自己的员工和他们的服务对象。从官僚人格上分析,他们是穿着便服的权力部队,神话自身的耶稣教会教士。从制度上说,官僚制削弱了经济,威胁了民主,压迫了个人,缔造了魔鬼。他们的权力受到右翼的拥护市场者、公共选择理论家、左翼的马克思主义者、批判理论家和后现代派的攻击。这一政治光谱的一端发现,官僚制由于代表着税收、规制和大政府而可以轻易地被当作众矢之的;另一端则发现,官僚制代表着精英主义,对弱势群体不公,并且进行社会控制。

那些认为官僚制是由于隐秘权力而导致所谓恶魔行为的言论,其实存在一个有趣的问题:如果这种权力确实是隐秘的,那么这些批评者又是怎么发现它的呢?也许在我们脑海中还隐藏着不止一种无意

识的现实想法。艾瑟尔·索拉布曾经说道：知识分子发现"批判政府机构比为它们辩护好像更高级、更具道义感"。查理·斯佩罗认为社会科学家由于自己痛恨组织约束而对官僚制进行猛烈抨击。他写道，他们中的大多数认为"规章制度是可恶的；在组织中强调制度简直是恶劣之极，而科室里由上至下的命令服从体制更是一种不可容忍的恶魔"。克里斯多夫·霍德也看出对官僚制的批判可能大都出于个人自身喜恶。他把"反官僚制乌托邦主义"等同于对任何行政制度都无法忍受的态度。另外一种可能性是，官僚制是令人鄙视的小资特征（从陈腐平庸、按部就班到亦步亦趋、专注细节）的象征。这样，官僚制从本质上就是恶的。用斯蒂芬·米勒的话来说，"官僚制代表着现代社会中所有的不是"。[31]

官僚制的学术争论：支持者

尽管支持官僚制的学术文献从数量上要远远少于反对的一方，但这不是没有意义的。事实上，这些文献的数量正在逐年递增。

据我所知，1933 年在《斯克莱布诺杂志》中刊印的一篇文章是最早公开支持官僚制的。值得注意的是，那时正是弗兰克林·罗斯福在 3 月 4 日上任后颁布"新政"实施的初期。这篇文章是由查理斯·比尔德和他的儿子威廉合写的，他们都是公共行政方面进步主义的史学家和预言家。凑巧的是，直到拟定我这本书的题目后才发现，他们文章的标题与我这本书的题目如出一辙。他们所描绘的 1933 年时的情形与我们 70 年后看到的几乎没什么差别："在最近的一些狂热行为中，人们开展了对官僚制轰轰烈烈的斗争，其中充满喧嚣和承诺。我们当中一些极其优秀的人物也参与其中，他们不怀有歧视，因为歧视会削弱传播。"[32]

另外一篇题目相同的文章在我完成此书第一版时也露面了。这篇文章是在 1963 年秋的《纽约时代杂志》中发表的，作者是美国公共行政研究方面的有名人物哈兰·克利夫兰，他提出了"一些对当今盛

行的官僚制批判的异议，以及一些令人无法接受的容忍大政府官僚制的观点”。以他工作的州政府为例，克里夫兰公开指责一些对官僚制的“谣言”，比如，官僚体系仅仅在公共领域存在；企业会更加有效率；公共组织会自然而然地抑制主动性并企图保持现状。[33]

一些论题可以看作是为了支持官僚制而提出的。其中一个可能就是比尔德所担忧的：无休止地攻击公共服务和政府机构会给他们的工作造成破坏。20 世纪 80 年代初，沃纳·丹豪瑟就敦促我们认识到“胡乱夸大官僚制问题将会导致一事无成和无可估量的损失”。赫伯特·科夫曼把对官僚制的害怕描述为一种“流行性疾病”。扎黑德·沙里夫哀叹道：“公共行政无疑是一名受挫的男孩。”在我撰写此书第一版时，我的两个朋友，布林顿·米尔瓦德和哈尔·雷尼，也在撰写著作，巧的是，他们的文章的题目就是《不要再非难官僚制了!》。[34]

在最近的一篇文章里，我的另外一位朋友迪安·雅伍德坦诚地说道，我们应该“停止攻击官僚制了”。“对当今许多反官僚制的陈词滥调”，威廉·理查德森更温和地说道，“如果从字面上分析，需要抱以一种怀疑的态度。那些借助反官僚制的思想鼓动公众的人完全可以被称为煽动者”。组织学理论家和咨询者亨利·明兹伯格在《哈佛商业评论》中提醒一些上层的读者：

社会想得到它所希望的公共服务。如果人们认为政府是无效的和官僚主义的，那么未来就会像他们认为的那样。相反，如果他们认识到公共服务是一种崇高的召唤，那么他们就会终结一个强大的政府。在今天，没有一个强大的政府，一个国家将一事无成。难道现在不是到了那些下意识谴责政府的声音应该马上在美国停止的时候了?[35]

另外一些人特别指出：那些反官僚制和贬低公共服务的言论是如何把原本优秀的人从政府中驱赶出来，并且使得招募优秀的青年人才的工作更难进行。伯纳德·罗森认为这是“联邦服务体系中的人才失血”。布鲁斯·亚当斯警告说，这些消极的言论(因为它起到了阻碍招募人才的作用)事实上成了一种一厢情愿的预示。拉里·莱恩和詹姆斯·沃尔夫说，那些攻击官僚制的总统选举阵营助长了一种“可见

的联邦机构体制的垮台和士气的低落"。对他们而言,"美国已经浪费了一种最重要的资源——一种优质的公共服务"。事实上,20 世纪 90 年代的大缩减和大收购,加上 21 世纪初预计有一半劳动力要退休,增加了国家一级政府的"人力资本危机"。㊱

第二种为了支持官僚制而提出的论题,是对哈兰·克利夫兰提出的关于政府部门"令人无法容忍的观点"的回应。相当多的书籍认为对官僚制的批判夸大了问题,而且他们也没有意识到政府是能够运行良好的。乔治·汤斯和帕特里克·拉克注意到,将企业行为和政府行为的效率进行比较是不公平的,并且他们总结道,政府往往比公众想象的做得好,而企业却相反。马克·赫兹和凯瑟·柯拉哈认为:"公共领域无论如何也不是死水一潭。"肯尼斯·米勒和约翰·波特在分析了德克萨斯州立学校中受挫学生(包括那些逃学者、违纪者和辍学者)的情况后发现,类似事情发生的频率与每百名学生中官僚人数的比例没有统计学上的关系。斯蒂芬·科尔曼在他的"充满希望地看待美国政府"一说中讲到,这个国家的政策执行过程比它现有的名声要好,且应该得到人们的参与。克里斯多夫·雷曼在分析了政府官僚的直接行为而不是诸如授权和放贷等间接行为后指出,对政府的不信任将会导致对第三方团体的依赖,既便公共机构内部可能干得更好。李维斯·曼兹甚至说美国的公共服务质量"绝不是低劣的"。

和其他地方或其他时代的政府官僚相比,美国在竞争、尊严和职责方面的成绩相当引人注目。美国公共行政的水平有好有坏,风格也迥然不同,尽管最差的大家都认为不好,但有相当一部分做得很好,而最好的部分则给人留下了难以磨灭的印象。在这么一个已经被破坏的世界里,任何有价值的成就都应得到哪怕是有保留的赞扬。㊲

甚至是公共选择学派的经济学家,他们也对那些一致认为官僚制没有效率的结论持有不同看法。在经济学家安德烈·布雷斯和斯蒂芬·迪昂主持的一次会议上,就官僚制会最大化财政预算问题,许多论文指出这是缺少实证的。另外,帕特里克·敦李维认为有理性的官僚基本上对扩大财政预算不感兴趣,而且也有理由不这么做。休·斯

特顿和莱昂内尔・奥查德强调说，理性自我利益理论只是选择了众多政府"工作动机中的一种"，没有认识到有效的市场取决于法律、文化和道义的存在，这些存在不是出于经济方面的原因。[38]

现在，一些政治学家正在用一些流行的理论对官僚制重新评议。理论家大卫・贝斯曼说，尽管信息和机构相对集中的官僚系统是民主制度的潜在破坏力量，但这不一定会真正发生。就算发生了，压力也不是来自官僚制体系本身，而是一些来自要求官僚完成的任务体系（正如美国 2001 年实施"爱国者条例"中规定的那些任务）。伊娃・伊兹奥尼・海勒维比较了官僚制和民主制之间的两难困境，得出结论说，当全世界的官僚在帮助政客制定政策时，他们也在与自己的权力作斗争，并且构筑起对抗腐败的堡垒。丹・伍德和理查德・霍特曼说，通过广泛地实证研究华盛顿选举改革会议的政策制定过程，可以得出这么一个结论：与主要执行者理论和铁三角理论模型相反，总统和国会两者都能对行政机构施加控制。[39]

除了要求我们不再批判官僚制，并且开始意识到官僚制并不是想象中的那么差劲之外，第三种支持官僚制度的言论更加激进。他们直接了当地声称，政府和它的行政机构对于社会来说是极其重要和不可或缺的。马克斯・内曼说，"在民主统治方面，公共行政通过政府机构的所作所为有许多值得赞扬的地方"。巴里・伯兹曼写道，"官僚制好比是社会机构中难闻、口感差的鳕鱼肝油，但有时却是你所需要的"。对于格雷・威尔斯而言，政府是一种"必要的恶"，这种恶既保障了自由，同时也在威胁自由。H・T・威尔逊观察到官僚制在政治系统中协调竞争利益；没有官僚制的强大力量，拥有资金的一方总会得到最后的胜利。吉奥・吉登斯奇科说官僚制对社会的一大贡献是它降低了不确定性，这种不确定性是韦伯定义的，但被他的后人忽略了。拉里・普里斯顿认为，官僚制在公共和私人领域都给个人提供了自由，它赋予人们选择、学习、创造和实现更高目标的能力。与那些行政管理或企业管理理论相左，在一项对韦伯模型进行重新评定的研究中，鲍尔・杜・盖伊认为正是有关政府机构的社会思潮使得民主政府有

力、有义、有信地工作。我以前的教授卡尔·J·弗兰德里奇认为官僚制度"是现代政府的核心",他也曾经说过,民主制度本身的成功依赖于一个成功的官僚制度,如果没有官僚体制,那么就没有一个靠选举产生的政府能够存活。[40]

那么,官僚制度是不是真的让民主政府达到了其目的呢?一些里根政府时代的支持者说明了一切,尽管此举在当时显得那么不合时宜。拿1960年和1980年的美国相比,约翰·施瓦兹发现在贫困、卫生、住房和环境保护方面有了实质性的改善。于是他得出结论:那时公共部门的失败形象纯粹是一种假象。当鲍尔·皮德逊和他的同事研究了1980年前后政府间有关卫生、教育和住房的项目后,他们发现并不存在人们假想的官僚主义的拙劣工作和官样文章,而恰恰有着政府各层级间的相互承担责任和合作共事。默顿和琼·博斯坦在研究了里根政府末期社会保障项目的实施情况后得出结论:此系统不存在人们所想象那些使人毛骨悚然的问题,而且远比人们所认为的那样有保障。[41]

近年来,与此类似的研究正在展开。本杰明·裴洁和詹姆士·西蒙斯带着政府是如何解决贫困和不平等问题的疑问进行研究时,发现社会保障项目在很大程度上帮助了贫困者,国家税收政策减少了税后的不平等现象,公立学校也不仅仅在于为少数族裔提供发展的机会。乔纳森·克莱恩和他的同事们记述了九项成功的政府实施的社会项目,包括针对妇女、婴儿和儿童的营养和教育项目(WIC)。一项评估性的研究表明,受益于此项目的婴儿与不受其帮助的婴儿相比(他们的母亲都生活在医疗补助制度下),他们出生时的体重比平均指数要高出51克—117克。在一次在全国范围内进行的广泛研究中,哈佛大学前校长德里克·布克跟踪调查了经济、社会和安全方面的72项指标,他发现,从20世纪60年代到90年代,55项指标有了提升,5项没有变化。余下的17项有所倒退,但是布克认为政府无法避免其发生。[42]

第四个也是最后一个支持官僚制的言论不是从制度层面出发,而是从个人的角度出发。关于公共行政官员工作行为的书和文章也发表了不少。首先可能就是西奥多·泰勒在1984年发表的《联邦公共

政策》,此书记载了10名联邦高级公务员的个人事迹,用泰勒自己的话说,“不可能不为之感动和振奋”。不久以后,两本同样主题的著作面世了。其中之一是霍华德·罗森的《人民的公仆》,里面写道,过去二十五年间在医药和心理学方面获得诺贝尔奖的人多数受联邦政府的雇佣或者得到其资助。另外一本是詹姆士·多伊格和欧文·哈格罗夫和写的《领导和创新》,这本书里探索了诸如吉福德·平桥特、大卫·李连索、海门·里克欧文、奥斯汀·托宾和詹姆士·韦伯这些行政官员是如何娴熟地运用象征手段并为公共创新建立一些联盟的。[43]

在20世纪90年代,一些学者对此继续进行研究分析。克里斯多夫·贝尔拉维塔在传统的“个人英雄”框架下,分析了10名相对没什么名气的联邦政府官员的业绩。他发现即使是在冒风险、经历艰难和最终变革等问题上,他们都表现得很好。泰瑞·库伯和戴尔·怀特使用“示范”的概念,对公共官员进行了一次传记体式的分析。他们分析了乔治·马歇尔、乔治·哈兹伯格和C·埃弗雷特·库珀的事迹。另外一种组织概念的分析方法是对“无名英雄”的研究,这是由诺曼·里库斯主持的,他在解决存款贷款问题、取消种族隔离状态和促使美国政府积极解决艾滋病危机几大方面分析了6名高级民政官员的工作业绩。罗宾·比提克则研究反恐战争中的那些无名英雄,他发现在危机过后,哥伦比亚广播公司著名的“20分钟/20分钟的事后回顾”一档节目中表露了一种不良的倾向:苛刻的评价导致了对这些无名英雄的非理性“处理”。[44]

让我从个人的,但仍然相关的角度出发,对第1章作个小结。1982年1月的一个周末,在弗吉尼亚公共行政和政策中心工作的我和同事们在夏洛特斯维里的联邦行政学院碰头,就公共行政问题交流看法。让我们大为吃惊的是,这一多样性的群体有着众多相似的观点。在会上,我们联合发表了“黑堡宣言”,在此研究领域掀起了一阵波澜。简要地说,这纸宣言阐明美国行政部门作为社会的积极力量具有极大的合法性。根植于美国宪法和在公共利益中体现的公共价值观,使得我们的行政机构成为维护社会准则、在各权力部门间协调政策的重要力量。对此我不再赘述,我只想恳请读者阅读以下这两本著作:《公共行政再

发现》和《民主公共行政再发现》,它们代表着支持政府部门的公共行政文献的重要的一部分。正因为我是联邦行政学院的名誉教授,因而在此公开表达多年来与同事们交流意见的荣幸,此其时也。[45]

注释:

① *Washington Post*, 3 October 1995.

② *Roanoke Times*, 12 October 2003.

③ Donald Lambro, *The Federal Rathole* (New Rochelle, N. Y.: Arlington House, 1975) and *Fat City: How Washington Wastes Your Taxes* (South Bend, Ind.: Regnery/Gateway, 1980); J. Peter Grace, *Burning Money: The Waste of Your Tax Dollars* (New York: Macmillan, 1984); Jack Anderson and John Kidner, *Alice in Blunderland* (Washington D. C.: Acropolis Books, 1983); Martin L. Gross, *The Government Racket: Washington Waste from A to Z* (New York: Bantam Books, 1992) *The Bureaucratic Syndrome* (Croton-on-Hudson, N. Y.: North River Press, 1982); George Roche, American by the Throat: The Stranglehold of Federal Bureaucracy (Old Greenwich, Conn.: Devin-Adair, 1983); and William J. Geekie, *Why Government Fails or What's Really Wrong With the Bureaucracy* (Roslyn Heights, N. Y.: Libra Publishers, 1976).

④ Beverly A. Cigler and Heidi L. Neiswender, "'Bureaucracy' in the Introductory American Government Textbook," *Public Administration Review* 51 (September/October 1991): 442-450.

⑤ H. H. Gerth and C. Wright Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946), 196-204. 韦伯(1864—1920),其关于科层制的著作大都在一战期间写成。

⑥ See my exchange with friend Ralph Hummel in "The Case for Public Servants" and "The Case against Deduced Pathology," *The Bureaucrat* 17 (summer 1988): 24-28.

⑦ John C. Beach et al., "State Administration and the Founding Fathers

during the Critical Period," *Administration and Society* 28, no. 4 (February 1997): 511 - 530. 这篇文章是 1993 年秋天，我所教授的博士生研讨会的产物。

⑧ Brian J. Gaines, "Where's the Rally? Approval and Trust of the President, Cabinet, Congress, and Government since September 11," *PS: Political Science & Politics* 35, no. 3 (September 2002): 535.

⑨ "Changing Images of Government in TV Entertainment," *Public Voices* 6, nos. 2 - 3 (2003): 70 - 72; and Gaines, "Where's the Rally?" and *Washington Post*, 31 May 2002, 11 September 2002.

⑩ Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 2001), 23, 119.

⑪ Gerald E. Caiden, "Administrative Reform — American Style," *Public Administration Review* 54, no. 2 (March/April 1994): 123.

⑫ Irving Kristol, *Two Cheers for Capitalism* (New York: Basic Books, 1978); Milton and Rose Friedman, *Free to Choose: A Personal Statement* (New York: Avon, 1980); and George Gilder, *Wealth and Power* (New York: Basic Books, 1981).

⑬ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics* (Aldershot, Hants, U. K.: Edward Elgar, 1994) [a reprint of *Bureaucracy and Representative Government*, 1971]; Niskanan, *Bureaucracy: Servant or Master?* (London: Institute of Economic Affairs, 1973); Gordon Tullock, *Private Wants, Public Means* (New York: Basic Books, 1970); James Buchanan et al., *The Economics of Politics* (London: Institute of Economic Affairs, 1978); Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967); and John Baden and Richard L. Stroup, eds., *Bureaucracy vs. Environment: The Environmental Costs of Bureaucratic Governance* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981).

⑭ Robert K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Forces* 17 (1940): 560 - 568; Victor A. Thompson, *Modern Organization* (New York: Knopf, 1961); Michel Crozier, *The Bureaucratic*

Phenomenon (Chicago: University of Chicago Press, 1964); Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington D. C.: Public Affairs Press, 1965); Downs, *Inside Bureaucracy*; Guy Benveniste, *Bureaucracy*, 2d ed. (San Francisco: Boyd and Fraser, 1983); and Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration* (Oxford, England: Basil Blackwell, 1978).

⑮ Richard Chackerian and Gilbert Abcarian, *Bureaucratic Power in Society* (Chicago: Nelson-Hall, 1983); Henry Jacoby, *Bureaucratization of the World* (Berkeley: University of California Press, 1973); Eugene H. Czajkoski and Laurin A. Wollan Jr., "Bureaucracy and Crime," *International Journal of Public Administration* 5 (1983): 195-216; and David C. Korton and Felipe B. Alfonso, eds., *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap* (West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1983).

⑯ Gerth and Mills, *From Max Weber*, 228-229, 232-233.

⑰ Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism* (New Haven: Yale University Press, 1957); Ludwig Von Mises, *Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press, 1944); Eric Strauss, *The Ruling Servants* (New York: Praeger, 1961); Wolfgang Kraus, *The Return of the Individual: Rescue Attempts in a Bureaucratic Age*, trans. John Russell (Berne, Switzerland: Peter Lang, 1985), 161; and Michael Ledeen, "Common Sense 1992," *American Spectator* 25 (June 1992): 23-26 [quoted in Vernon Van Dyke, *Ideology and Political Choice: The Search for Freedom, Justice, and Virtue* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1995), 158].

⑱ Robert Michels, *Political Parties* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1949); Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots* (New York: Harper & Row, 1966); Bengt Abrahamsson, *Bureaucracy of Participation* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1977); and Francis E. Rourke, ed., *Bureaucratic Power in National Politics* (Boston: Little, Brown, 1978).

⑲ Eugene Lewis, *American Politics in a Bureaucratic Age: Citizens*,

Constituents, Clients and Victims (Cambridge, Mass.: Winthrop, 1977); John L. Cooper, *The Anti-Gravity Force: A Study of the Negative Impact of Public Bureaucracy on Society* (Dubuque, Iowa: Kendall Hunt, 1981), 24; and Ronald M. Glassman, William H. Swatos Jr., and Paul L. Rosen, eds., *Bureaucracy against Democracy and Socialism* (New York: Greenwood Press, 1987), 7. Other relevant sources are cited in the notes to chapter 6.

⑳ The Marx quote is from Frank Fischer and Carmen Sirianni, eds., *Critical Studies in Organization and Bureaucracy* (Philadelphia: Temple University Press, 1984), 40 - 41. See also Andras Hegedus, *Socialism and Bureaucracy* (London: Allison and Busby, 1976); Eugene Kamenka and Martin Krygier, *Bureaucracy: The Career of a Concept* (London: Edward Arnold, 1979); and B. C. Smith, *Bureaucracy and Political Power* (Sussex, England: Wheatsheaf, 1988), chap. 5.

㉑ Downs, *Inside Bureaucracy*; Niskanen, *Bureaucracy: Servant or Master?*; Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Pantheon, 1971); James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's, 1973); and Edward S. Greenberg, *Capitalism and the American Political Ideal* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1985).

㉒ Warren Bennis, *Beyond Bureaucracy* (New York: McGraw-Hill, 1973); and Lynton K. Caldwell, "Biology and Bureaucracy: The Coming Confrontation," *Public Administration Review* 40 (January/February 1980): 1 - 12.

㉓ Frederick C. Thayer, *An End to Hierarchy and Competition: Administration in the Post-Affluent World*, 2d ed. (New York: Franklin Watts, 1981); David Schuman, *The Ideology of Form* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1978); Joseph Bensman and Bernard Rosenberg, "The Meaning of Work in Bureaucratic Society," in *Identity and Anxiety*, ed. Maurice R. Stein, Arthur J. Vidich, and David M. White

(Glencoe, Ill.: Free Press, 1960); Kathy Ferguson, *The Feminist Case against Bureaucracy* (Philadelphia: Temple University Press, 1984); and Cooper, *Anti-Gravity Force*, 54.

㉔ Michael P. Smith, "Self-Fulfillment in a Bureaucratic Society," *Public Administration Review* 29 (January/February 1969): 25 - 32; Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience*, 3d ed. (New York: St. Martin's, 1987); Michael A. Diamond, "Bureaucracy as Externalized Self-System," *Administration & Society* 16 (August 1984): 195 - 214; and Glassman et al., *Bureaucracy against Democracy and Socialism*, chaps. 4 and 7.

㉕ Strauss, *Ruling Servants*; Hummel, *Bureaucratic Experience*; Jeffrey M. Prottas, *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1979); and Heiner Flohr, "Bureaucracy and Its Clients: Exploring a Biosocial Perspective," in *Biology and Bureaucracy: Public Administration and Public Policy from the Perspective of Evolutionary, Genetic and Neurobiological Theory*, ed. Elliott White and Joseph Losco (Lanham, Md.: University Press of America, 1986), 80 - 81, 88.

㉖ Merton, "Bureaucratic Structure and Personality"; Piven and Cloward, *Regulating the Poor*; Glenn Jacobs, "The Reification of the Notion of Subculture in Public Welfare," *Social Casework* 49 (November 1968): 527 - 534; Orion F. White Jr., "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy," *Public Administration Review* 29 (January/February 1969): 32 - 42; Hummel, *Bureaucratic Experience*; Norma Williams, Gideon Sjøberg, and Andree F. Sjøberg, "The Bureaucratic Personality: A second Look," in *Bureaucracy as a Social Problem*, ed. W. Boyd Littrell, Gideon Sjøberg, and Louis A. Zurcher (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1983), 178 - 179; and Yeheskel Hasenfeld and Daniel Steinmetz, "Client-Official Encounters in Social Service Agencies," in *The Public Encounter: Where State and Citizen*

Meet, ed. Charles T. Goodsell (Bloomington: Indiana University Press, 1981), chap. 5.

㉗ Gideon Sjøberg, Richard A. Brymer, and Buford Farris, "Bureaucracy and the Lower Class," *Sociology and Social Research* 50 (April 1966): 325 - 337.

㉘ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation, 1980); Michael K. Brown, *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform* (New York: Russell Sage Foundation, 1981); Mitchell F. Rice, "Inequality, Discrimination and Service Delivery," *International Journal of Public Administration* 1, no. 4 (1979): 409 - 433; and Jeffrey M. Prottas, "The Cost of Free Services," *Public Administration Review* 41 (September/October 1981): 526 - 534.

㉙ Robert B. Denhardt, "Toward a Critical Theory of Public Organization," *Public Administration Review* 41 (November/December 1981): 628 - 635; idem, *In the Shadow of Organizations* (Lawrence: Regents Press of Kansas, 1981); Gareth Morgan, "Paradigms, Metaphors, and Puzzle Solving in Organization Theory," *Administrative Science Quarterly* 25 (December 1980): 605 - 622; Gibson Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis* (London: Heinemann, 1979); and Ferguson, *Feminist Case against Bureaucracy*.

㉚ Guy B. Adams and Danny L. Balfour, *Unmasking Administrative Evil* (Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1998). For a spirited discussion of this work, see *Public Administration Review* 60 (September/October 2000): 464 - 482; and Gerson Moreno-Riano, "The Etiology of Administrative Evil: Eric Voegelin and the Unconsciousness of Modernity," *American Review of Public Administration* 31, no. 3 (September 2001): 296 - 312.

㉛ Ithiel de Sola Pool, "The Language of Politics: General Trends in Content," in *Propaganda and Communication in World History*, ed. Harold D. Lasswell (Honolulu: University Press of Hawaii, 1980), 180;

Charles Perrow, *Complex Organizations* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1972), 32–35, 52–58; Christopher C. Hood, *The Limits of Administration* (London: Wiley, 1976), 205; and Stephen Miller, "Bureaucrat Baiting," *American Scholar* 47 (spring 1978): 205, 212.

㉜ Charles and William Beard, "The Case for Bureaucracy," *Scribner's Magazine* 93 (April 1933): 209–214 [reprinted in *Public Administration Review* 46 (March/April 1986): 107–112]. In the same issue of *PAR*, see my article, "Charles A. Beard, Prophet for Public Administration," 105–107.

㉝ Harlan Cleveland, "The Case *for* Bureaucracy," *New York Times Magazine*, 27 October 1963, 19, 113–114. In a letter, Cleveland told me that he had italicized the preposition so that the magazine's editor would not assume the word intended was *against*.

㉞ Werner J. Dannhauser, "Reflections on Statesmanship and Bureaucracy," in *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?* ed. Robert A. Goldwin (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1980), 132; Herbert Kaufman, "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic," *Public Administration Review* 41 (January/February 1981): 1–9 [see also his twenty-year update, "Major Players: Bureaucracies in American Government," *PAR* 61 (January/February 2001): 18–42]; Zahid Shariff, "Contemporary Challenges to Public Administration," *Social Science Quarterly* 62 (September 1981): 555–568, at 564; and H. Brinton Milward and Hal G. Rainey, "Don't Blame the Bureaucracy!" *Journal of Public Policy* 3 (October 1983): 149–168.

㉟ Dean Yarwood, "Stop Bashing the Bureaucracy," *Public Administration Review* 56 (November/December 1996): 611–613; William D. Richardson, *Democracy, Bureaucracy, and Character: Founding Thought* (Lawrence: University Press of Kansas, 1997), 3; and Henry Mintzberg, "Managing Government, Governing Management," *Harvard Business Review* (May/June 1996): 83.

㊱ Bernard Rosen, "Effective Continuity of U. S. Government Operations in Jeopardy," *Public Administration Review* 44, (September/October 1983): 383 - 392; Bruce Adams, "The Frustrations of Government Service," *Public Administration Review* 44, (January/February 1984): 5 -13; Larry M. Lane and James F. Wolf, *The Human Resource Crisis in the Public Sector* (New York: Quorum, 1990), 1; and "Report to the President: The Crisis in Human Capital," Senate Subcommittee on Oversight of Government Management, Restructuring, and the District of Columbia, 106th Cong., 2d sess., December 2000.

㊲ George W. Downs and Patrick D. Larkey, *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness* (Philadelphia: Temple University Press, 1986); Mark Holzer and Kathe Callahan, *Government at Work: Best Practices and Model Programs* (Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1998), ix; Kenneth J. Meier and John Bohte, "Not with a Bang, But a Whimper: Explaining Organizational Failures," *Administration and Society* 35, no. 1 (March 2003): 104 - 121; Steven Kelman, *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government* (New York: Basic Books, 1987); Christopher K. Leman, "The Forgotten Fundamental: Successes and Excesses of Direct Government," in *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester M. Salamon (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1989), 53 - 92; and Lewis C. Mainzer, *Political Bureaucracy* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1973), 151.

㊳ André Blais and Stéphane Dion, eds., *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991); Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991), chap. 7; and Hugh Stretton and Lionel Orchard, *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice: The oretical Foundations of the Contemporary Attack on*

Government (New York: St. Martin's, 1994), 78–79.

㊴ David Beetham, *Bureaucracy* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987); Eva Etzioni-Halévy, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma* (London: Routledge and Kegan Paul, 1983); and B. Dan Wood and Richard W. Waterman, *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy* (Boulder, Colo.: Westview, 1994).

㊵ Max Nieman, *Defending Government: Why Big Government Works* (Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 2000); Barry Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape* (Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 2000), 1; Gary Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (New York: Simon and Schuster, 1999); H. T. Wilson, *Bureaucratic Representation: Civil Servants and the Future of Capitalist Democracies* (Leiden: Brill, 2001); Gyorgy Gajduschek, "Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That the Question?" *Administration and Society* 34, no. 6 (January 2003): 700–723; Larry M. Preston, *Freedom and the Organizational Republic* (Berlin: Walter de Gruyter, 1992); and Paul du Gay, *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics* (London: Sage, 2000). For Friedrich's "core of modern government" idea, see his *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, rev. ed. (Boston: Ginn and Company, 1950), chap. 2.

㊶ John E. Schwarz, *America's Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy* (New York: Norton, 1983); Paul E. Peterson, Barry G. Rabe, and Kenneth K. Wong, *When Federalism Works* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1986); and Merton C. Bernstein and Joan B. Bernstein, *Social Security: The System That Works* (New York: Basic Books, 1998).

㊷ Benjamin I. Page and James R. Simmons, *What Government Can Do: Dealing with Poverty and Inequality* (Chicago: University of Chicago Press, 2000); Jonathan Crane, ed., *Social Programs That Work* (New

York: Russell Sage Foundation, 1998), 197; Derek Bok, "Measuring the Performance of Government," in *Why People Don't Trust Government*, ed. Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow, and David C. King (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997), 66 - 68.

㊸ Theodore W. Taylor, ed., *Federal Public Policy: Personal Accounts of Ten Senior Civil Service Executives* (Mt. Airy, Md.: Lemond, 1984); Howard Rosen, *Servants of the People: The Uncertain Future of the Federal Civil Service* (Salt Lake City: Olympus, 1985), 7 - 8; and Jameson W. Doig and Erwin C. Hargrove, eds. *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987) [see also the abridged 1990 edition].

㊹ Christopher Bellavita, "The Public Administrator as Hero," *Administration & Society* 23 (August 1991): 155 - 185; Terry L. Cooper and N. Dale Wright, eds., *Exemplary Public Administrators* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1992); Norma M. Riccucci, *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference* (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1995); and Robin M. Bittick, "Disposable Public Servants: Looking at Post-War Ethical Evaluations of Personnel Fighting the War against Terrorism," *Public Administration Times*, June 2002, 6.

㊺ Gary L. Wamsley, Robert N. Bacher, Charles T. Goodsell, Philip S. Kronenberg, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White, and James F. Wolf, *Refounding Public Administration* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1990); and Gary L. Wamsley and James F. Wolf, eds., *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1996). One of our most attentive critics is Robert T. Golembiewski, who discusses at length his views of *The Case for Bureaucracy* and *Refounding Public Administration* in chaps. 3 and 4, respectively, of *Practical Public Management* (New York: Marcel Dekker, 1995).

第2章 公民从官僚制中感受到什么

前面回顾了有关官僚制的学术理论，现在让我们找出普通公民们对它的感受。首先，我们通过民意调查的方式来考察。随后，我们考察官僚制业绩和成就方面的数据。

对于调查的考察

从整个美国的范围来讲，官僚机构每天处理的事务成千上万，每年数以万亿计。既然没有任何人类的机构能够达到完美，那么在这个庞大的交易数量中，问题不在于处理不当的情况之绝不发生，而在于它们发生的比例。用积极的表达方式来说，就是对公民与官僚制打交道时所要求达到的某种满意程度或是期望结果，提出明确的百分比。

有关公民对于官僚制的容忍程度的调查研究已经很多。这一研究在规模、方法论以及初衷上很不相同。可能最早的公民调查是由雷奥纳多·D·怀特倡导的，他作为公共管理领域的创始人，在1929年出版了关于芝加哥4 000个居民的调查报告。其中他问了一个问题："人们普遍认为在市政厅工作要比被私人公司雇佣更体面么？"——结果58%的回答倾向于私人公司。怀特的另一个问题是："你个人有过与政府官员或公务员满意的交往么？"69%的被调查者回答"是"或者相似的答案。

怀特震惊于这两个回应的差别。他推测对于芝加哥的政党政治的坏印象解释了市政厅较低的雇佣率，尽管政治机器的官僚在大部分时间里为大家提供了令人满意的服务。怀特总结了他的调查结果："大量的城市官员和公务员与其说是有过错，不如说在被错怪。"——这一结论在几十年内都不应为我们所忘记。[①]

今天，许多政治学学者事实上仍在追随怀特的指引，不断询问社区居民对地方政府服务的意见。在1995年公布的一项电话调查中，凤凰城的居民被问到这样一个问题："你对市政府为凤凰城居民提供的公共服务的态度是非常满意、部分满意、部分不满，还是非常不满？"对应的回答分别是：15%、64%、16%和5%——两项积极反应的比例总计79%。[②]

2003年在弗吉尼亚州进行的一项有关"生活质量"的电话调查，这些电话是在全州范围内随机抽取的。这项调查涉及一些有关在当地政府层次上的服务质量。表2-1显示对若干公共机构的满意比例，包括将当地政府作为一个整体来进行评价的问题。正如所看到的那样，将"很好"和"好"的两项比例相加，人们对消防部门的人的满意

表2-1　弗吉尼亚州地方公共服务调查(%)

等　级	消防局	EMS服务	法律执行	公立学校	公共图书馆	公园娱乐	当地政府
极好	58.8	55.1	41.1	27.4	40.4	36.7	10.1
好	32.7	33.0	41.6	42.6	42.6	44.6	49.2
极好+好	**91.5**	**88.1**	**82.7**	**70.0**	**83.0**	**81.3**	**59.3**
一般	3.8	6.3	11.5	16.6	9.1	11.7	29.3
差	0.8	1.7	4.2	5.3	1.7	5.1	8.7
不知道，不想说	3.9	3.9	1.7	8.0	6.1	1.9	2.8

资料来源：Susan M. Willis-Walton and Alan E. Bayer, *Quality of Life in Virginia: 2003* (Blacksburg: Center for Survey Research, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2003), D9-D10.

度高达91%，即使令人满意度最低的公共学校也达到了70%。而当地政府作为一个整体得到的满意率却比它的组成机构低——大约59%——这个事实再一次说明了公民调查中的一个现象。回答者往往更倾向于将个人经历与特定的官僚组织相联系，而不倾向于将政府各机构看作一个整体来进行总体上的考量。[③]

地方政府利用民意调查来监控自身运行。几年之后，这些调查已经累积了一个信息库以供他人研究。托马斯·米勒和米歇尔·米勒进行了一项分析调查，这些调查由261个地方政府所进行，其服务对象人数总计超过4 000万人口。这些数据来自215 000个对象对3 000个问题的回答，为了对这些数据进行集中性的评价，他们将通常的分类回答转化成一个共通的度量标准，以“最大百分比”(PTM)来表示。无论使用什么尺度，这个统计都反映了一个程度，这一程度可以表达集中反馈达到的可能的最高百分比。

从全球范围来讲，托马斯·米勒和米歇尔·米勒将平均校准最大百分比(PTM)计算在67.2%。这个数据意味着对问题的平均反馈有超过三分之二接近理想比率。最高的问题四分位数达到79PTM，最低的是56PTM。作者将这个发现总结为“对于那些由于担心居民会对市政厅里的官僚大动肝火而犹豫、不敢做市民调查的行政官来说是非常重要的。”他们也提示这个范式回应了本书原先的版本中公民的积极评价。关于社区服务的八个分类中，两位米勒得到的每一类的平均PTM如下：

服务分类	最大百分比(PTM)	服务分类	最大百分比(PTM)
文化艺术活动	76.7	支持性服务	67.8
公共安全	75.1	公共建设工程及交通	72.8
公园与娱乐设施	71.5	健康服务	62.6
公共事业	69.5	计划与增长管理	55.4[④]

西奥多尔·博伊斯特和盖里·亨瑞在乔治亚州进行了居民对公共和私人机构观点的电话调查。以一个小例子来讲，调查对象被要求评价所经历过的这些机构的服务质量，包括很好、好、一般、差、很差5个程度，但不涉及他们是否亲身与这些机构打过交道。另一个小例子只要求回答者以最近的经历来评价服务。结果在表2-2中显示以PTM为单位表示的服务质量都有所增长。可以看到，评价最高超过80%的，而低于60%的很少。在几乎所有项目中，无论是公共服务还是私人服务，调查对象根据最近经历作出的评价要高于根据以往印象或来自其他人的印象而得出的评价。另一个观察到的结论是对于公司服务的总体评价并不高于对政府的总体评价。对最近的消费者来说，对两个部分的评价基本上是一样的，平均值都低于74%。对于一般调查对象而言，对政府的评价还略有胜出：69.0%：67.5%。博伊斯特和亨瑞评论说："一般的观念总是觉得政府提供的服务质量比较差。在这项调查中，私人服务本来期望得到比公共服务更高的评价，但结果显然不是这样。"⑤

许多调查同样也涉及公民关于联邦政府的体验。美国邮电业近年来已经成为大量民意调查中的内容之一，在乔治亚州的调查中得到70%的满意率，尽管私人投递公司（UPS和FedEx）得到80%。在1983年、1984年、1985年，Roper公司向一组居民样本询问了有关12个联邦机构的观点。每一次邮电业的满意率都出现在第一位。在1987年的一次洛普（Roper）民意调查中，一项比较调查涉及邮电业和包括私人机构、专业机构与商业机构的其他11项类别，邮电业仅次于超市业（79%），得到73%的满意率。在1999年美联社发起的一项关于邮电业调查中，几乎四分之三的回答者评价邮电业的服务非常好，而5年前这个比例只有60%。⑥

近几年来，邮电业已经发起属于自己的统计评估研究。有一项名为顾客满意计量表（CSM）的季度性计量工具由盖洛普公司负责执

表 2-2　乔治亚州公共服务与私人服务调查(以 PTM 为单位)

	一般回答者	近期顾客
公共服务		
消防局	80.0	82.8
美国国家邮政服务	72.8	76.1
公共健康医疗中心	70.5	74.4
城市垃圾收集	70.2	75.5
警署	70.1	71.3
公园及娱乐设施	66.1	77.1
公共交通	65.1	76.6
公立学校	63.5	68.2
道路维护	63.0	59.2
公共服务总计	69.0	73.5
私人服务		
私人邮件投递	81.2	84.5
杂货商店	75.1	77.1
银行、储蓄及贷款	71.2	81.7
私人医生诊所	70.7	80.6
速食餐厅	68.9	68.5
电影院	67.3	75.5
汽车修理厂	61.2	71.7
闭路电视提供商	58.2	66.2
出租汽车	54.2	59.6
私人服务总计	67.5	73.9

资料来源：Theodore H. Poister and Gary T. Henry, "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective," *Public Administration Review* 54, no. 2 (March/April 1994): 158.

注释：PTM(最大百分比)单位反映了集中的回答者在用任何评价尺度时可能达到的最高程度(见第 40 页)。

行。在CSM中有一个概括性的问题请居民用极好、很好、好、一般、差的尺度来评价邮电业的"整体表现"。1999财政年和2000财政年的结果如表2-3所示。可以看到,每一个季度的评价都非常稳定。"极好"和"很好"两类的百分比之和尤其稳定在70%多一点,而"极好"、"很好"和"好"的总和要超过90%。⑦

表2-3 邮政服务顾客满意测量(百分比)

	1999财政年				2000财政年			
	1季度	2季度	3季度	4季度	1季度	2季度	3季度	4季度
极好	30	29	29	30	29	30	29	29
非常好	42	41	42	42	41	41	42	41
极好+非常好	**71**	**70**	**70**	**72**	**71**	**71**	**70**	**71**
好	21	22	22	21	22	21	22	21
极好+非常好+好	**93**	**92**	**92**	**93**	**93**	**92**	**92**	**92**
一般	6	6	6	6	6	6	6	6

资料来源:CSM data obtained by e-mail from Christopher Lind, U. S. Postal Service, 6 February 2001.

在2000年Pew研究中心公布了一项关于5个联邦机构[美国国内税务局(IRS),社会保障管理局(SSA),环境保护局(EPA),联邦航空局(FAA),和食品药品管理局(FDA)]的服务表现调查结果:这项调查不同往常是因为它调查的不仅仅是普通居民——例如社会保障的接受者和联邦纳税人——还有一些专业人员和商业人士,例如医药专家、专注企业工资的官员、飞行员和专业税务筹划人员。这些调查对象被问到在多大程度上他们喜欢将各种机构和政府看作一个整体。他们也被问到在多大程度上同意政府机构的工作不是节奏太慢,政府机构没有颁布过于复杂的规章制度,而且待人接物彬彬有礼等问题。结果如表2-4所示。⑧

表 2－4　5 个联邦机构的使用者评价(%)

机构/使用者团体	对机构满意	对政府满意	机构表现		
			不太慢	不太复杂	表现礼貌
食品及药品管理局(FDA)					
企业管制官员	84	43	21	18	72
医药专家	84	45	22	23	61
倡议者	88	44	18	22	68
慢性病患者	82	58	24	19	59
社会保障局(SSA)					
领受者	82	44	43	32	83
薪金纳税人	57	47	23	19	64
专注企业工资的官员	77	32	45	49	77
联邦航空管理局(FAA)					
旅客	80	46	27	28	61
飞行员	65	25	25	21	81
空中交通管制人员	61	41	15	26	94
企业管制官员	71	39	21	26	88
环境保护署(EPA)					
公众	68	48	24	20	56
企业管制官员	52	35	24	12	61
环境保护宣传者	84	68	14	30	80
国税局(IRS)					
纳税人	43	42	42	21	57
专注企业工资的官员	40	36	22	20	70
专业税务筹划者	60	41	22	18	88

资料来源：Pew Research Center survey，*Washington Post*，13 April 2000.

我们注意到在 Pew 研究中，与弗吉尼亚的调查一样，调查对象更倾向于具体的而非抽象的观点——对具有具体名称的机构的评价都要高于对整体的政府的评价。此外，官僚的礼貌举止相比较他们行动更受欢迎——调查对象认为官僚即使在不耐烦他们工作的节奏和复杂性的同时仍然表现得非常礼貌得体。这个差别非常重要，一个雇员的个人行为是当场可见的并公开面对顾客的评价，而相比之下，对决策和时间选择背后的诸多因素的公平评价则需要由表及里的见识。有一种令人不舒服的偏见认为，这些评价某种程度上是违反直觉的；对食品药品管理局的工作速度以及美国国内税务局的工作复杂性和员工礼貌的相对积极的评价可能会使许多人惊讶。普通居民和专家们之间并不存在一致的反应。

关于公共领域和私人领域比较的新的相关资料来源是美国消费者满意指数（ACSI），这项调查是密歇根大学商学院、美国质量联合会、CFI 团体联合发起的。这项调查首先是针对西尔士公司和罗巴克公司而确立的，从 1994 年起它在全国范围内被用来计量顾客在私人经济领域中对商品质量和为居民提供服务的满意程度。它这项调查通过随机电话调查了解关于对某个特定商品或服务所希望的质量，顾客实际感受到的这些商品和服务的质量，以及有关抱怨和计划继续购买这些商品和服务的信息。在这些信息中使用了一种复杂的统计学模板，这一模板为一家家公司、不同的产业和部门，以及作为整体的国民经济确立了一个指标得分。得分从 0 到 100 不等，100 代表完全满意。

虽然从 1994 年起 ACSI 就为美国国内税务局打分，但联邦政府作为整体的指数到 1999 年才开始。为了将政府整合到这个方法中，统计模板将价格和重新购买的变量排除，因为这些在公共部门中很少相关，但与此同时增加了结果评估。先前确认了 31 个“顾客服务”范围，而后这个名单扩大到 53 个。到 2002 年，评估涉及 24 个政府机构的 39 个服务对象团体，这包含了 90％的政府服务的公众消费者。表 2－5 表明 4 年中以部门、品质和活动划分的满意率得分。[9]

表 2-5　美国顾客满意指数得分(以 0—100 为尺度)

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
按部门统计				
国家经济	72.1	72.9	72.0	73.1
私人部门	71.9	71.2	70.5	N/A
联邦政府	68.6	68.6	71.3	70.2
联邦总体评价				
信誉	67	72	77	73
礼貌	83	82	84	82
专业性	81	80	81	80
及时性	73	71	73	73
特定的联邦行为				
社会退休保障	82	84	82	83
退伍军人管理局的上门就诊	79	78	79	79
医疗保障	71	74	79	76
国税局的税收档案管理	51	56	60	62

资料来源：Mary-Jo Hall, "The American Customer Satisfaction Index," *Public Manager* 31, no. 1 (spring 2002): 23-26, 30 and the University of Michigan Business School Web site.

考虑公共部门的得分,我们可以看到对私人部门和国民经济(包括私人部门和公共部门)的合计指数得分在 4 年中十分稳定,尽管有细微变化但始终保持在 70%出头。然而,联邦政府的得分在 2001 年有显著提高,从 68%、69%提升到 71%、72%。事实上,在 2001 年,联邦得分确实超过了私人部门(由于某种原因,私人部门在 2002 年的得分被保留不公布)。我们可以明显看到,除去相反的反政府的华丽辞藻,联邦政府的服务确实达到了与美国公司为销售产品而提供服务的相同的满意程度。更重要的是,所达到的满意的普遍水平几乎恰恰是

我们可以在其他关于政府的民意调查中预见到的。

ACSI指数也被用来印证联邦部门的执政自信心，即官僚表现的礼貌程度和专业化程度，以及他们服务的及时性。自信心是在此时期得到充分上升的——这一变化与我们所假设的反对政府的“三十年战争”自1995年开始消减这一观点不谋而和。其他重要的评价十分稳定，礼貌和专业化绝对高于及时性，这个差异在早期的Pew调查中也同样如此。

在对被选择的活动的评价中，社会保障局排在第一位，排在它后面的是退伍兵医疗中心、医疗保险局、税收档案局，依次排列。我们注意到社会保障局（SSA）与国税局（IRS）的差别也与在Pew研究中发现的一样。当社会保障局和退伍军人管理局的得分相对有连续性时，经过一段时间，医疗保障和国税局的得分也有显著增长。在后一个例子中，该得分保持了4年。对ACSI的董事长克雷斯·福赫奈尔来说，如此的增长率是其他任何组织（无论私营还是公共部门）无法相比的，历史上前所未有。事实上，作为国家强制机关而不仅仅是一个公共服务部门，国税局的进步业绩非同一般。

调查的反思

让我们现在将这项关于调查的调查看作是市民与官僚的互动。一个有力而显著的发现是市民根据对行政部门的个别的、个人的经历作出的评价具有积极的态势。当然，这不是说这些经历完全没有不愉快的，只是说“大部分”是愉悦的。

如前所述，在凤凰城民意调查中发现79%的调查对象认为他们“非常满意”或“比较满意”当地政府的服务。在弗吉尼亚的生活质量调查中，公共安全、公园和图书馆服务的满意率（包括“极好”和“好”）达到81%—91%，学校只有68%。在托马斯·米勒和米歇尔·米勒对261个地方政府部门进行的3 000个调查问题的集中分析中，总的PTM为67.2。在乔治亚研究中，对公共服务合计的PTM分别是：一

般调查对象为69,最近的顾客为73.5。在被调查的美国邮政局的消费者中,71%评价服务“极好”或“很好”,而如果算上一般的“好”,那么积极评价的比例就达到92%。在Pew研究中,82%的社会保障受益者对该机构的评价很高,而在2002年的ACSI指数报告中,对联邦政府的评价指数是70。

调查研究的学者对此发现的意义争论不已。其中一些认为它们夸大了公众对政府的评估,原因很多,包括问题表述的偏向性,以及社会压力使得公众给出更为乐观的回答。另一个观点认为外行的市民没有足够的知识去正确评价官僚体制。还有一个反对意见是,由于市民是带着一个非常低的期望与政府接触的,因此当他们得到完全合理的服务时,他们被这个质量惊呆了。

调查的片面性是当然存在的,并且也许无法避免。举例来说,一个简单的决定,如将多项选择按从积极到消极进行排列,也许可能“引导”经验不足的调查对象。然而,鼓励所有的选择也是可能的,例如在弗吉尼亚研究中这样询问问题:“*您知道,在人们生活的社区中,对于组织和服务的质量,大家有着不同的感受。请用下列词语‘很好’、‘好’、‘一般’、‘差’来评价它们的质量……*”。[10]

而且,我们应该记得官僚体制不都是一律获得好的评价的。在一个功利主义偏见强烈的地方,如果人们十分不高兴,评价就会无效。例如在托马斯·米勒和米歇尔·米勒的集中分析中,公共安全得到75PTM,但城市规划只得到55。在乔治亚研究中,消防部门得到80PTM,而道路维护只得到63。在Pew调查中,许多评价在75%以上,而另有许多在25%以下。事实上,一些明显消极的偏见已经出现在Pew的问题设计中,例如是否觉得机构工作效率太慢,或者规则太烦琐。

关于是否有足够的知识评价官僚体制的问题,当然,外行的市民从他们所追求的服务中没有获得关于这个程序的深入的信息。正如所提到的那样,他们可能可以评价个人的礼貌水准,但却不能评估出这个体制内在的运行。而且礼貌的评价可能过高,正如在Pew研究中所见。另一个相关的问题是,官僚制所服务的对象有许多不是普通

的市民，而是具有知识的专家和经常与此项服务接触的工商人士。Pew研究同样说明了这一点，其结果使政府机构在大多数分类项中得到了高分。

在关于民意调查的方法的文献中，准确性问题有时是通过比较市民百分比与客观程序信息得出的。有种观点认为这两者之间关系很小，因为市民是个人体验层次上的，而程序统计是集合式的。另一些则不同意，认为将合适的程序信息进行比较时，市民观察的准确性是非常高的。在一项关于警察反应速度的研究中，斯蒂芬·博西发现，例如，那些几天前打电话给警察求助的市民，对于要用多长时间警官到达他们的家或处理他们的事务的记忆，基本上与实际记录的时间是惊人一致的。[11]

另一些时事评论家在这个问题上仍然提出质疑说，由于所有程序质量的指标是社会建构的，因此从客观意义上讲这些指标都不是"真实"的。尽管这有可能成立，然而同样可以证明，市民的评价(无论是否主观)，在民主制中依然是非常重要的——事实上，对于服务于公众的政府项目来说，的确是十分重要的。布兰奇·布兰克及其伙伴认为，由于政府的目标必然多元化和彼此之间互相冲突，因此民意调查事实上为衡量整体的政府目标达成提供了最大限度的可操控的计算。[12]

就反对市民对官僚体制抱有好感的低期望值观点来说，这一观点很可能在调查过程中把一些要素置于了期望之前。这在美国消费者满意度指数中可以清楚地看到，而且，正如我们看到的，对联邦政府的整体指数的评价十分积极。另一个观点认为，在许多项目领域中，公民确实在与官僚制打交道方面有经验，因为他们经常做这些事——比如邮寄信件、将垃圾放在门外，收到社会保障账单和医疗保险退款。

对于这项调查有两个值得注意的问题。一个是再次强调我们的发现：当公民被问到个别的、具体的关于行政机构的经历时，他们的态度要比将政府作为一个普遍整体作为对象调查时要友好得多。在

怀特的早期研究中，涉及个人对城市行政机构的评价要高于对芝加哥市政厅的评价。在弗吉尼亚州相关生活质量的研究中，对当地政府具体项目的评价要高于将当地政府作为整体的评价。在乔治亚州调查中，最近经历过某一项目的市民的满意率(PTM)要高于在被访中随机抽取的市民的满意率。在 Pew 对联邦机构的调查研究中，对机构本身的看法要好于对政府整体的看法。问题在于这个矛盾是可以被解释的。市民对于作为一个抽象的政府的看法受到了文化中虚构的政府失败的故事的影响。比较之下，市民对他们与官僚打交道的看法是受直接的经验控制的——这种经验告诉他们政府通常是运行有效的。

关于调查的最后一个反馈也同样展现了美国大众的传统智慧。认为私人领域的绩效并不一定会超过政府，这是一个很激进的想法。我们注意到在乔治亚州调查中关键的发现是对所提供的公共服务和对租用的私人服务的 PTM 并没有太大差别，无论从单项来说还是合计来说都是如此。另外，从 ACSI 数据中得出的一个主要观点是消费者对于联邦政府的满意度与在私人经济中得到的数据非常接近。事实上，根据近几年获得的大多数数据来讲，政府的得分事实上稍微超过了私人部门。当我们比较一些私人产品和公共产品时，我们会立刻回到这个主题。在第 3 章中会再次提到这个主题，到时我们会介绍对这两个部门效率进行比较的更多的著作。

直接绩效的衡量

现在我们转向一些关于政府如何运行的未被调查的统计数据。衡量标准可以在两个有市民调查数据的项目领域(美国国家邮政服务和国家社会保险部)中得到。正如博西为警务反应速度做的调查那样，我们将看到市民的百分比是否与项目统计对这些官僚的描述相一致。我们回顾一下，在乔治亚州调查中，关于美国国家邮政业的 PTM 是 76.1(最近的消费者)，而美国国家邮政业自己的“顾客满意量表”

(CSM)公布92%的顾客达到了某种程度的满意。对美国国家社会保险部来说,在Pew研究中82%的受访者对此机构表示好感,83%认可它的礼貌服务。

每一个工作日,有700万美国居民造访美国国家邮政业的38 000个邮局、邮站及其分支机构。每年,这个系统要处理超过2 000亿份邮件,大约占世界总量的40%。年总收益达650亿美元,员工超过80万,美国国家邮政业在《财富》杂志"世界500强"企业中排名第26位,排名在另一个通讯业巨头AT&T公司前一位。[13]

近几年来,美国国家邮政公司聘请外部公司来评估这一处理巨量业务的公司行为表现的各个方面。邮件的及时投递由普华审计公司监督,在全国范围的大量城市中进行不做标记的邮递测试。本地邮件成功及时发送的平均百分比(市内邮件)在1996年为91%,1997年为92%,1998年是93%。较长邮递距离的百分比大约在80%—90%。[14]在另一项邮政研究中,雇佣了西尔特研究服务公司来记录邮寄的实际运作。他们在全国范围内随机选取了5 300个家庭用户。被认为是迟到的邮件比例在1988年为1.4%,1989年为1.2%,1990年为1.0%。在另一项研究中,顾客在邮局等待的时间受到关注,在1 440位被访问者中,83%的顾客的等待时间等于或少于5分钟,这个发现与我几年前做的一项调查相一致。[15]

一项关于邮政员工表现出的处理事务的精确性的测试也得以实施。四分之三的职业行为被判断为正确,还有许多为了使顾客方便而做出的错误决定,比如接受尺寸偏小的信件或包装简陋的包裹。美国国家审计总局也做了一项关于邮递错误率的研究,发现在5 925件信件与包裹的研究样本中,只有4.6%是由于邮递错误造成的。在这些案例中,超过一半的错误不是来自邮政雇员,而是来自顾客,比如在一件邮件上粘贴过多的邮票。[16]

现在我们转向美国社会保障局。波士顿达巴金融服务公司进一步研究了关于该机构在电话里对待顾客方式的数据。通过设置对组织的测试电话及评估其反馈,达巴从电话经历的5个方面来进行

评价：

1. 态度，或接听人员所表现出的声音的语调和专业程度；

2. 调解，或接听人员对访客要求的回应或为提供更多信息而做的努力；

3. 知识，即接听人员用清楚、自信的方式回答的能力；

4. 响铃时间，也就是在电话被接听前的秒数；

5. 排队时间，从电话接听直到由自动回答菜单转为人工接线所用秒数。

达巴将前三项标准的评价分值定为“极好”3分，“一般”2分，“差”1分；响铃与排队时间用平均秒数表示。

1995年达巴发表了一项关于9个组织（美国国家社会保障局、AT&T全球信用卡公司、迪斯尼公司、联邦快递、户外用品公司L. L. Bean、服饰零售公司诺茨罗姆、土星公司、美国西南航空公司和施乐公司）的电话评估结果。结果也许出人意料，社会保障局做得非常好，即使在这样的比较中——它在调解、知识、响铃时间方面列第一位，在态度方面仅次于西南航空公司。该机构的综合得分为2.38，列9个组织之首，响铃时间仅为3.94秒。唯一的缺陷是排队时间——竟然要482.2秒（大约8分钟），这使得社会保障局在这一项比较中垫底。[17]

另一个令人惊讶的结果是2003年由管理与预算办公室公布的一项关于联邦管制的研究。在这份对州与地方政府以及工商部门进行管制的成本—收益的年度报告中，管理与预算办公室声明在1992—2002年这10年中，107条法令和命令产生的健康和社会公益货币化收益超过它们的成本的3—5倍（见表2-6）。[18]这个发现使保守党和自由党的利益集团都感到惊讶，因为一份类似的报告在前一年已经向双方表示过同样的情况。管理与预算办公室解释说这份报告没有把1990年“净化空气行动”中为控制酸雨而设计的二氧化硫排放限制所带来的收益包括在内。同时，它还错误地增加了由环境空气质量标准中臭氧和颗粒物质所产生的200

亿美元的成本。虽然从技术角度讲，这些数据考量了法令的表现而非组织的表现，但由于机构执行了这些法令，因此也应该分享一定程度的信誉。

表 2-6　1992—2002 年联邦主要法规的年收益与成本的评估(以百万美元为单位)

机　　构	收　　益	成　　本
环境保护署	120 753—193 163	23 359—26 604
健康与人类服务部	9 129—11 710	3 165—3 334
交通部	6 144—9 456	4 220—6 718
农业部	3 094—6 176	1 643—1 672
能源部	4 700—4 768	2 472
劳动部	1 804—4 185	1 056
教育部	655—813	361—610
住房与城市发展部	511—625	348
总　计	146 812—230 896	36 625—42 813

资料来源：Office of Management and Budget，"Informing Regulatory Decisions: 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State，Local，and Tribal Entities，" September 2003，Table 2，p. 7，available at www. whitehouse. gov/omb/inforeg/regpol-reports_congress. html.

我们现在来看两个巨大的申领项目(食物救济券与失业保险)的统计。这两个项目是如何对待其贫困的顾客的呢？

由联邦资助，州政府管理的食品救济计划是世界上最大的专一的食品提供计划。它每年影响 2 500 万至 3 000 万人，成本高达 150 亿美元。食品救济人员每个月要做出数百万个审核申领人的决定。通过样本审计和州政府数据，错误率通常被计算在内。在 1999 年财政年的国家加权基础上，未发放的救济券(即否认领取资格)中，错误率占发放金额总量的 2.85%。过量发放，或者给予不合格者合格资格的情况达到 7.01%。换句话说，错误的比例是比较低的，而且这些错

误往往有利于顾客而不是相反。[19]

失业保险是另一项由州政府运作、联邦指导的项目，1999 年从就业者交纳的税收中拨取 190 亿美元现金发放给失业者。该项目运作时，每征收 1 美元的失业税，就须支付 4 美分作为成本；每支付 1 美元的福利费用也须耗用 7 美分成本。出错样本表明，在 1999 年，对失业者的缴付不足占国内的资金总量的 0.9%，而与此同时，过量支付却是它的 10 倍，达到 9.2%。我们再一次注意到过分慷慨和错误地否决受益者之间的差距。另外值得注意的是，当分析过量支付这一错误的原因时，政府的职业介绍所只应承担 20%的错误投放资金量，其他错误是由申请人或业务过程或两者结合的原因造成的。一项关于投放及时性的最终的表现统计表明：对州内申请者的第一次支付中有 87%以及对外州申请者的第一次支付中有 70%在三周内投放到位。[20]

我们最后对一项直接表现评估进行检验，这项评估并不单单针对某一官僚机构，而是将联邦政府作为整体来考察。美国劳动统计局(BLS)曾进行过一项联邦生产力指标(FPI)调查，时间超过 25 年。它从 1967 年开始，由于预算削减于 1994 年结束。因此它的数据价值并不在于与现今相关，而在于它们跨越几十年所表现的变化模式。

这一指标被视作衡量单位雇员年产量的一种标准，其计算根据的是完成特定项目需要的全职雇员的数量。成熟的 FPI 指标涵盖 60 个部门、2 500 个项目产量以及联邦公务员职工总数的 69%。衡量产量的标准包括：完成的业务数量，认可的借贷数量以及完成的检查数目。除了对于联邦年度生产力的整体统计之外，政府 24 项功能的个体指标也同样计算在内。[21]

表 2-7 显示了政府在各个领域的 5 年期指标数据。1967 财政年度是这一指标的基线。当实测产量增长速度快过全日等量(FTE)的雇用量的增长时，以单位雇员年产量定义的生产力就是增长的。正如我们能够看到的，在所有 5 年时段中，联邦生产力确实提高了。这是

诸多因素(包括科技、资本投资、资本利用、事务设计、劳动力技能、管理能力以及规章条例)共同提高的综合结果。以在受测时段内生产力增长数量计,领先的4个项目领域是财会、图书馆服务、有关管制的规章制定以及社会服务。

表2-7 联邦生产力指标,1967—1994年

财政年	产量	雇佣	每雇员年生产力
1967	100.0	100.0	100.0
1972	109.1	102.5	106.3
1977	115.8	100.1	115.5
1982	126.0	100.4	125.5
1987	140.6	107.6	130.5
1992	144.6	109.7	131.6
1994	147.1	109.4	134.3

资料来源:Donald Fisk and Darlene Forte,"The Federal Productivity Measure Program: Final Results," *Monthly Labor Review* 120 (May 1997): 19-28.

我们可以发现,在1967—1994年期间,联邦生产力比100基线提高了34.3%。年平均增长率为1.1%。在1967年至1982年期间,这一增长率非常高,达到了1.5%;而1982年之后,它减缓至0.6%。这一指标的计算方法有别于其他为国家经济计算的生产力的许多计算方法,但是有意思的是,1967—1982年期间非农业经济的生产力年均增长1.4%,略低于政府生产力的增长;然而在1982—1994年期间,它的增长速度提高了2倍,达到了1.3%。

BLS同样为入选的州和地方政府的功能确立了局部生产力指标,它们起始于不同的时点。在计算的11项指标中,3项可见于表2-8。它们的特别之处在于,它们为与提供同样服务的私人部门的指标的比较创造了可能。[22]

表 2-8 公共和私人生产力指标,1967—1992 年

年 份	电力公共事业		天然气公共事业		酒精饮料销售	
	州-地方政府	投资公司	地方政府	投资者所有	州政府	私人部门
1967	100.0	100.0				
1972	137.7	131.5			100.0	100.0
1974			100.0	100.0		
1977	159.0	153.7	93.2	98.1	115.3	99.3
1982	154.8	137.3	90.9	87.3	121.6	107.2
1987	153.8	154.3	78.5	70.6	119.2	106.3
1992	166.2	176.4	75.1	66.9	119.8	120.1
平均年变率	+2.1	+2.3	−1.6	−2.2	+0.09	+0.09

资料来源：U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Measuring State and Local Government Labor Productivity: Examples from Eleven Services*, Bulletin 2495 (June 1998)：43，49，87.

注：天然气事业的基准日期为 1974 年,除此之外,数据以 5 年间隔显示。

公共-私有之间的差别再一次表现得很明显。我们看到,直至进入 20 世纪 80 年代,州或地方电力事业在生产力的增长上仍要快于投资者所有的或合资的电力事业的增长速度,其后,它们被其私有企业的竞争对手超过了。在 1967—1992 年的全部时段中,它们落后私有企业 10 个百分点,在全部时段中,其平均增长为 2.1%,稍低于私人部门的2.3%。如果将天然气考虑在内,长期以来政府和私人部门的实际生产力都有所下降,但是政府的下降速率明显低于投资者所有的部门。以酒精饮料的销售为例,1970 年代和 1980 年代,公共部门的生产力比私人部门的生产力增长得更快,但在 1990 年代,私人饮料企业将差距扯平了。

综上所述,我们发现,许多绩效的直接测量的结果都有利于官僚制,例如对于公民满意度的调查。受公民好评的邮政服务和社会安全管理似乎有权利获得这些关于绩效的良好评价。大多数的邮件是准

时送达的；邮政职员通常判断准确且基本上不会令顾客等待太久。在大多数的电话转接服务领域，社会保障管理局(SSA)要胜过许多广为人知且享有盛名的公司；社会保障的电话代表在礼貌和反馈速度上得分较高，尽管他们负荷过重的电话系统造成了人们过长的等待。在食品救济券和失业保险项目领域工作的合格员工在90%的时间里做出了正确的发放，而当错误发生时，处理的结果有利于原告的占绝大多数。宣布失业的初始程序的效率高到第一张支票大多在3周内寄达。考虑到其在25年里的整体生产力，联邦政府已经显示了令人印象深刻的和稳定的增长，年均1.1%；这与私人部门的相差无几。生产力的增长——尤其是在财政、会计和社会服务领域——毫无疑问为纳税人节省了许多费用。比较政府、私人企业的生产力增长以及流出领域，我们可以发现，这两个部门是非常接近的。

美国的成就

我们通过指出最近几年在国家的经济、社会和环境状况领域取得的一些成就，来总结我们对于“公民从官僚制中感受到了什么”的讨论。关于这一点的其他著作，已经在第1章所列出的支持官僚制的文献中被提及。然而，这些成就并非单独由官僚制完成的，而是由整个美国完成的。我的理由是，尽管官僚制的工作对于社会进步至关重要，但单个机构的进步常常受到社会中其他活跃的机构和力量的影响。毋庸赘言，在任何社会中，以政策干预来改善状态是一件复杂而不可预料的事。即使最优秀的官僚所做出的实现目标或解决问题的计划至多也只是受过教育的推测而已。事实上，只有极少的政策问题最后能够被完全“解决”。

在数十年的时间里，为了给《为官僚制正名》一书的改版做准备，我养成了每天剪报的习惯。自1990年代中期始，我日益注意到，报道统计数据的文章显示出美国的生活质量的各个方面显著而令人惊讶的进步。表2－9总结了我在剪报过程中遇到的这一趋势。十分明

显，这一数据显示了以下成就：(1) 涵盖了一个广泛的问题领域；(2) 与“政府行为无法导致好结果”的愤世嫉俗的想法相左；(3) 全部发生在一个较短的时间间隔中，即20世纪末到21世纪初。[23]

从这些信息中，我们看到了显著的、与日俱增的进步。我们呼吸的空气、我们游泳的水的质量提高了，如同我们的大街小巷和工作场所的安全提高了一样。新生儿死亡率降低了，人们更为长寿，抽烟和一些癌症的诱发因素降低了。饥饿减少了，未成年少女怀孕的数量降低了，而未成年人非正常死亡也减少了。监狱里罪犯数量的增长速度以及湿地破坏率都很低，而处在灭绝危险中的动植物变得越来越少。曾经有几年，贫困率一度下降了，但由于经济的不均衡发展，这一趋势不幸在最近又转变了。

这些统计对于真实的人有着真实的意义。其结果是，数以百万计美国人的生活已经显著提高。当然，与此同时，对于严肃的社会问题而言，任何比率的提高永远都是不够的，即使这一比率是它的最高点。遗憾的是，对于少数族裔而言，这一提高的比率往往低于白人人群。除此之外，在许多社会需要的领域内的进步还很少，甚至没有进展。然而，整体而言，美国已经在显著的社会经济进步方面做出了实质性的进展，尤其是在过去的二三十年间。

如上所言，官僚制并非这一成就的唯一来源。民选官员对于发起和资助项目负有责任，而许多公共政策的实施根本不是由政府，而是由私人党派承担的。然而，政府部门在所有这些工作中常常居于中心。正是在官僚制中，集体性的社会行动的必需要素——法律权威、公共资源、职业专家、机构知识和一种代表全体公民的使命感被整合在了一起。除此之外，官僚并不是被动的执行者，而是他们肩负的使命的社会倡导者和政治倡导者。环境保护署(某种程度上它依赖于能源部)迫切要求遵守清洁空气和清洁水源法案。鱼和野生动物服务机构敦促开发者为濒危动物保留栖息地。全国的警察部门寻求更多的手段和资源来与犯罪作斗争。

表 2-9　美国的进步

环境保护：

● 1988—2001年，工业企业倾倒的有毒化学品的数量降低了54.5%。2000—2001年一年，这一减少为1 052百万磅。

● 1991—2000年，空气中的铅含量减少了50%，一氧化碳含量减少了41%，二氧化硫含量减少37%，而二氧化氮含量减少了11%。自1988年以来，工业企业倾倒有毒化学品的总量减少了55%。

● 截至1995年，雾天的数量减少到1970年水平的约1/3，尽管公路上的汽车增加了85%。

● 尽管在1972年，全美所有水体仅有1/3是适于捕鱼和游泳的，到了1995年，已经有2/3的水体是安全的。

● 1986—1997年，因发展造成的年湿地消失是58 500英亩，比前十年减少了80%。

● 1998年29种曾受到灭绝威胁的动植物被计划移出鱼类和野生动物服务的濒危名单，其中包括白头鹰。

公共安全：

● 除谋杀外的暴力犯罪受害者的数量从1993年每1 000名居民中的50人降至2002年的23人。对于财产犯罪，这一比例每1 000名居民中从319人降至159人。

● 2000年谋杀率降至35年来的最低点。纽约市纪录的杀人者数量从1992年的2 262人降至1997年的756人。

● 2000年监狱登记总人数降至1972年以来的最低点。13个州，包括纽约和得克萨斯，囚犯数量少于上一年。

● 机动车死亡数量从1970年每100 000人中的26.8人减至1999年的15.1人。2000年，船难死亡人物达到40年来的最低点。

● 工作时被杀的工人数量在1997—2002年减少了11%。工作场所凶杀案同样下降。

健康和福利：

● 婴儿死亡率从1990年每1 000出生婴儿中的8.9人下降到1999年的6.9人。3.3磅以下婴儿死亡率在1965—1999年间降低了8%。

● 2000年生人的预期寿命为76.9岁，而1950年生人的只有68.2岁。2000年，不到25%的成年人抽烟，而在1965年，这一比例超过45%。

● 在1990年代，前列腺癌的发生率下降了5.1%而结肠癌的下降了0.7%，尽管肺癌的发病率提高了1.2%。

● 贫困率从1999年的11.8%降到了2000年的11.3%，这是自1974年以来的最低点。到了2002年，经济不景气和失业将这一比例拉回到12.1%。

● 拥有至少一个饥饿成员的家庭数量从1995年的400万减少到1999年的300万

儿童福利：

● 未成年少女怀孕率从1990年的高点（每1 000人中有37人）跌到了2000年的每1 000人中的27人，这是20年来的最低点。声称自己是处女的未成年少女的比例从1991年的46%上升到2001年的54%。

● 在前一个月曾抽烟的十年级生的比例从1996年的30.4%降到2001年的21.3%。八年级生则从21.0%降到12.2%。

● 生活在赤贫中的儿童的比例从1992年的9.9%降到了1999年的6.4%。1999年，54%的儿童阅读报纸；2000年，这一比例是58%。

● 涉及12—17岁少年的严重暴力犯罪的比例从1990年的每1 000起中的39起降到1999年的每1 000起中的26起。

● 因事故、谋杀和自杀造成的青少年死亡在1990—1999年降低了24%。

国家高速公路交通安全部以及职业安全与健康部大力宣传高速公路和工作场所的安全性。国家健康机构和疾病控制及治疗中心促进了药物研究和健康锻炼，这正如全美数以万计的公共健康部门和公共学校所做的一样。与民选官员的政策制定行为不同，官僚制的方式是平淡无奇、隐蔽的、正在进行的和持续的。正是直接或间接地通过官僚制，美国的许多集体行动才得以实现。没有了官僚制，我们国家在最近数十年间取得的广泛成就将不复存在。[24]

注释：

① Leonard D. White，*The Prestige Value of Public Employment in Chicago*（Chicago：University of Chicago Press，1929），145-147.

② Montgomery Van Wart，"The First Step in the Reinvention Process：Assessment，" *Public Administration Review* 55，no. 5（September/October 1995）：433.

③ Susan M. Willis-Walton and Alan E. Bayer，*Quality of Life in Virginia：2003*（Blacksburg：Center for Survey Research，Virginia Polytechnic Institute and State University，2003）D9-D10.

④ Thomas I. Miller and Michelle A. Miller，"Standards of Excellence：U. S. Residents' Evaluations of Local Government Services，" *Public Administration Review* 51，no. 2（November/December 1991）：503-515，507.

⑤ Theodore H. Poister and Gary T. Henry，"Citizen Ratings of Public and Private Service Quality：A Comparative Perspective，" *Public Administration Review* 54，no. 2（March/April 1994）：158.

⑥ John T. Tierney，*The U. S . Postal Service：Status and Prospects of a Public Enterprise*（Dover，Mass.：Auburn House，1988），5-6；and "Postal Service Really Delivers，Most in Poll Say，" Associated Press，23 January 1999.

⑦ CSM data obtained by e-mail from Christopher Lind，U. S. Postal Service，

6 February 2001.

⑧ *Washington Post*, 13 April 2000.

⑨ Mary-Jo Hall, "The American Customer Satisfaction Index," *Public Manager* 31, no. 1 (Spring 2002): 23 - 26, 30. See also the web site of the University of Michigan Business School, www. theacsi. org.

⑩ Willis-Walton and Bayer, *Quality of Life in Virginia*, A3.

⑪ Stephen L. Percy, "In Defense of Citizen Evaluations as Performance Measures," *Urban Affairs Quarterly* 22 (September 1986): 66 - 83. I am grateful to Professor Percy for bringing his research to my attention. For other literature on this debate, see Brian Stipak, "Using Clients to Evaluate Programs," *Computers, Environment and Urban Systems* 5 (1980): 137 - 154; idem, "Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator," *Public Administration Review* 39, no. 1 (January/February 1979): 46 - 52; Barbara A. Gutek, "Strategies for Studying Client Satisfaction," *Journal of Social Issues* 34 (1978): 44 - 56; Jeffrey L. Brudney and Robert E. England, "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?" *Public Administration Review* 42, no. 2 (March/ April 1982): 127 - 135; Karin Brown and Philip B. Coulter, "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery," *Public Administration Review* 43, no. 1 (January/February 1983): 50 - 58; and Roger B. Parks, "Linking Objective and Subjective Measures of Performance," *Public Administration Review* 44, no. 2 (March/April 1984): 118 - 127.

⑫ Blanche D. Blank et al., "A Comparative Study of an Urban Bureaucracy," *Urban Affairs Quarterly* 4 (March 1969): 344.

⑬ U. S. Postal Service, *Annual Report*, 2000: 24, 47, 66, 68, 70; 1998: 5, 35, 46.

⑭ U. S. Postal Service, *Annual Report*, 1998: 2.

⑮ U. S. Postal Service, *The Household Diary Study*, March 1992, Ⅳ- 113 and Ⅳ- 115.

⑯ U. S. Postal Service, "Window Clerk Transaction Studies," 1980; and U. S. General Accounting Office, *Postal Service: Postage Charges in Two Geographic Areas Were Accurate Most of the Time*, Report GGD - 86 - 127 (September 1986).

⑰ Dalbar Financial Services, Inc., *World-Class Benchmarks* (April 1995). I appreciate receiving a copy of this report from Gordon M. Sherman.

⑱ *Washington Post*, 27 September 2003, A4; Office of Management and Budget, "Informing Regulatory Decisions: 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities," September 2003, available at www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol-reports_congress.html.

⑲ U. S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, *Food Stamp Program Quality Control Annual Report*, FY 1999 (December 2000), iii.

⑳ U. S. Department of Labor, Employment and Training Administration, *UI Performs: CY 1999 Annual Report* (August 2000), 7, 20, 37, 38.

㉑ Donald Fisk and Darlene Forte, "The Federal Productivity Measure Program: Final Results," *Monthly Labor Review* 120 (May 1997): 19 - 28.

㉒ U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Measuring State and Local Government Labor Productivity: Examples from Eleven Services*, Bulletin 2495 (June 1998): 43, 49, 87.

㉓ On environmental protection, see *Washington Post*, 6 May 1998 and 19 October 2001; *Roanoke Times*, 16 April 1995, 10 January 2001, 1 July 2003; and www.epa.gov/tri/tridata/tri01/index.htm. On public safety, see *Washington Post*, 24 July 2001, 13 August 2001, 15 August 2001; and *Roanoke Times*, 30 December 1997, 23 October 2001, 9 September 2002, 17 December 2002, 25 August 2003, 18 September 2003. On health and welfare, see *Washington Post*, 1 February 2002, 27 September 2003; and *Roanoke Times*, 9 September 2000, 6 June 2001, 26 September 2001, 13 September 2002, 25 September 2002. On child well-being, see

Washington Post, 19 July 2001; and *Roanoke Times*, 20 December 2001, 12 July 2002, 27 September 2002.

㉔ One of the few scholars to study systematically the actual effects of government programs on the amelioration of policy problems is Evan J. Ringquist. Applying statistical regression and path analysis to EPA air-quality data, he found that states with stronger air-quality programs experience greater reductions in nitrogen dioxide and sulfur dioxide. He concludes that effective regulation at the state (and federal) level is the most important causal variable related to this outcome; hence, "regulation does matter." See his "Does Regulation Matter? Evaluating the Effects of State Air Pollution Control Programs," *Journal of Politics* 55 (November 1993): 1022 - 1045. Also note "Is 'Effective Regulation' Always Oxymoronic? The States and Ambient Air Quality," *Social Science Quarterly* 76 (March 1995): 69 - 87.

第3章
化解对官僚制的误解

本章主要讨论对于美国官僚组织的四种误解。我使用“误解”而不是用“看法”，因为如果是“看法”的话，那么至少还可以使我们从中了解到一些基本的事实，但误解却是不准确的且又为大多数人盲目接受并广为传播的谣言。接下来我们将要讨论并且证明其错误的误解包括：(1) 假设所有官僚机构都是一样的；(2) 怀疑官僚制是不顾少数族裔和穷人的中产阶级的机构；(3) 认为私人机构的效率总是高于公共机构的效率的观念；(4) 认为官僚制总是阻碍变革且不愿改变的想法。

误解一：官僚机构之间具有绝对的一致性

坚持决定论的人认为，官僚机构在行为上的表现具有一致性。原因在于官僚机构具有层级制、规则化、专业化的特征，这些特征决定了官僚机构的一致性。

在第1章中我们列举了很多决定论者的观点和看法，这些观点都是从韦伯的官僚制模型中推论演绎出来的。在本书的一开头，对官僚制的界定就和韦伯社会学意义上的那个模型并不等同。在我看来，官僚机构在美国指的就是美国的公共行政机构，不论这些机构是否符合韦伯的官僚制模型。

很多时候，我们经常会在学术界或者公众的讨论中听到这样一种说法：所有的官僚机构都是不好的，并且，基于官僚机机构本质上的一致性，从而其所表现出来的“不好之处”也具有一致性。这种说法从绝对意义上否认了官僚机构拥有各种各样的形式和不同的制度规范，而认为这些组织都拥有同样的恶的本质。那么，是否所有的官僚机构身上都存在着那些反官僚制理论家们所担忧的问题呢？这些问题我们在第1章中已经进行了相关的论述。反官僚制理论认为官僚组织身上总是体现出一种独裁主义，态度僵化，所有的规则以及通道都是预先设定好的，很难和公众进行沟通，难以被人们所理解和接受。

情况是否果真如此呢？接下来我们从实证的角度来对事实进行考察：观察具有相似结构和功能的不同官僚机构的实际操作和运转情况。如果决定论的观点是正确的话，那么具有相同结构、相同功能的官僚机构在运行操作上也应当是一样的。首先让我们来看一系列的比较研究，这当中每一项研究都选取了相同类型的两个官僚机构作为研究对象，我们把这种研究方法称为“类似对比”研究。类似对比研究中的任何一个机构从结构上来讲都是典型的韦伯式的官僚制结构，依照决定论的看法，它们应当呈现出相同的缺点，因为这些缺点都是由结构所决定的。

第一个例子是詹姆斯·汤普森对两个空军机构所作的类似对比研究。这两个机构拥有同样的组织纪律、管理方式，并且下设类似的部门，它们接受同一个总部的指挥，并且在仪器设备、人员组成、年龄分布以及组织任务上都具有很多的相同之处。但是，调查却发现，这两个部门在很多方面具有明显的差异：比如成员内部交流的频率，部门实际权力的层级分布，甚至指挥部成员是否享有特权以及职责控制渠道的选择上都不相同。“尽管从单纯的技术角度看，它体现出官僚制的很多特征”，汤普森总结说，“但是每个空军机构所扮演的角色却并不完全一样，这其中并没有一个绝对的标准”。[①]

另一项研究中，詹姆斯·普瑞斯选取了俄勒冈州的两个野生动物管理机构作为自己的研究对象，调查这两个机构在接受新的科学知识

的方法上是否存在异同。渔业委员会和狩猎委员会是俄勒冈州两个非常类似的机构，它们规模差不多，管辖权限相似，两个机构之间还有一个关于鱼类繁殖的合作项目。但在一项通过新技术促进生物产卵的推广过程中，这两个组织在行动上表现出了巨大的不同。渔业委员会下属孵卵所的工作人员拒绝使用新技术，因为他们非常反感自己所里的生物专家。相比之下，狩猎委员会下属的孵卵所的工作人员和生物专家们关系相处融洽，因此新技术很快就得到了运用和采纳。[②]

威廉姆·特考特对两个州的酒类机构也进行了对比研究。这两个机构都负责全州所有酒类的批发和零售工作，它们的职责完全相同，但这两个机构在具体的职责行使方面却存在很大的差别。其中的一个机构政治化色彩比较浓厚，在运营管理上比较宽松，机构下属的各个部门拥有较大的自主权。另一个机构则在机构的管理、计划和财务方面完全采用现代的管理、技术方法进行运作。比较两个机构的运营成本后发现，前者远远高于后者，并且后一个机构中工人可以拿到的工资是前一个机构中工人工资的两倍。[③]

最后一项比较是塔娜·派索(Tana Pesso)对马萨诸塞州公共福利部门内部两个办公室进行的研究，这两个部门在规模和组织结构上都很相似。通过两个月的直接观察后，派索发现，甲办公室的工作人员对待公众的时候态度生硬，很不友好，而乙办公室的工作人员在对待公众的时候态度热情，善解人意；在甲办公室中，工作人员大声叫喊等候在休息室的公众，而在乙办公室中，工作人员会很有礼貌地轻声请公众进入办公室；在甲办公室里，工作人员很不友好地直接询问公众，丝毫不尊重公众的隐私，在乙办公室中，工作人员会先把门关上，然后再拉家常般地和公众进行谈话。此外，乙办公室的工作人员们还会详细地向公众解释为什么他们要填写一系列的相关表格，并且提供联系方式以方便公众可以随时与他们电话联系或直接拜访。[④]

在比较了空军机构、野生动物委员会、州的酒类机构和福利部门办公室之后，我们发现，尽管两个机构在正式的组织结构上相同，但它们在具体的实际运作中却完全不同。在汤普森的研究中，呈现出来的

是两个不同的权力系统；在普瑞斯的研究中，展现在人们面前的是两种完全不同的学习能力；特考特通过研究发现了两种不同的组织文化，一种是政治文化，另一种是管理文化；派索则通过研究揭示了福利机构中对待公众的两种不同方式。总的来说，研究证明，那种认为官僚组织之间具有绝对一致性的观点是不正确的。

接下来，我们将从另外一个角度来进行具体案例的比较研究，研究中挑选比较对象的标准不再是结构，而是职能，也就是说，我们将会选取职能相同的多个机构作为比较对象。依照决定论的看法，这些机构基于官僚组织的本质，必将会在行为上表现出一致性。这项研究不是别人正是我自己年轻时候所进行过的一项研究。研究中的比较对象是福利机构，这是反官僚制学者们批评得最多的一个部门。

研究中的第一个关注点是福利机构的休息室。在研究官僚机构的学者们和这项公共服务的提供者们看来，休息室说得好听些是一个气氛沉闷的接待室，说得难听一些，那就是一个让人感到无能和羞辱的地方。到福利部门来的人被认为是社会的弱势群体，他们没有任何声望或是尊严可言，他们往往处于被社会忽视的角落。在这些无权无势的公众面前，福利部门的机构大可以炫耀它们的权力。对于公众来说，他们认为福利机构完全可以把自己扫地出门，这样子一方面可以减轻他们的工作负担，另一方面还可以减少政府的支出。考虑到这样一些情况，人们对于福利部门的休息室除了用痛苦甚至怨恨这些字眼来表述之外，还能有什么更好的想法呢？⑤

我决定通过亲身体验的方法来展开我的研究。我选择了美国14个社区的28个福利机构的休息室作为调查对象，这些机构从地理位置上来说遍布全美，有北部也有南部的，有大城市，也有小城市和中等城市的。我在选取样本的时候就注意了保持不同机构的适当比例，这些机构中包括社会安全办公室、对有子女家庭补助计划办公室、失业者和食品救济券发放办公室和失业救济机构。⑥

我以一个初次申请者的身份“悄然”进入每个机构设立的休息室，或者安静地坐在椅子上，或者排在队列中等待，就看哪一种方式更加

合适。因为我无法直接去和这些机构的工作人员接触，因此我一般会观察一段时间后再偷偷地做一些记录。随着调查的逐步展开，我对于调查中看到的不同休息室之间的巨大差异感到非常吃惊。我所调查过的休息室并不都是卡夫卡风格式的，让人感到阴郁甚至恐惧，相反，这些房间在很多方面都存在着不同。为了更好地体现出这种差异，我使用了一些比喻来对不同风格的休息室进行描述。

"狗窝"是指那些房间和走廊设计复杂的休息室。这种类型的休息室给人一种拥挤的感觉，武装的守卫、警告标志无不营造出一种压迫感。第二种类型的休息室称之为"聚众大厅"，这一类的休息室宽敞、空大，而且单调，和压迫感不同，这种休息室让人感到非常乏味。第三种休息室是"企业办公室"，这一类休息室充斥着效率感，人与人之间态度比较友好，让人感觉似乎这不是公共部门，而是企业组织。"银行大厅"类型的休息室不管是内部还是外部，装饰都非常华丽，给人留下很深的印象。整个休息室展现出装饰者个人的喜好——亮丽的橙色成为首选，这其中也营造出了一丝紧张的气氛。"马戏团帐篷"类型的休息室中充满了各种各样的色彩，身处其中的人们彼此之间兴奋、热情地交谈着，工作人员通过标语、具体行动等来帮助申请者解决个人问题。简而言之，以上分类并不说明五种类型的休息室完全不同，但最后三种类型的休息室和学者们通常所言的福利官僚机构有很大的不同，因为一般来说，人们总会把福利部门想象成是独裁的、冷漠的、不尊重公众的，但事实证明并非如此。

在对官僚组织进行的第二项比较研究中，我邀请了三位博士生加入了我的研究，我们通过对不同的州的政府机构分发的表格进行系统研究，以此寻找是否在政府机构之间有所差异。我们选择了州福利部的有子女家庭补助计划的申请表格以及表中的填写说明作为研究对象。这一计划因为福利改革目前已经被废止了。我们写信给所有五十个州的福利部门，希望他们能够把申请表复印后寄给我们。四十四个州的福利部门给了我们回复，之后我们开始了研究工作。研究工作主要围绕申请表所体现出来的"沟通效率"和"语气态度"展开。在"沟

通效率”的考察上，主要关注申请表的可阅读性、适用性，以及是否清晰明确。在“语气态度”的考察上，则主要看申请表的填表说明中是否出现十类典型用语，比如说警告人们不能说谎，告诉人们所拥有的权利。⑦

不同的州的申请表在形式上有很大的差异。部分州的表格在材料排序上非常混乱，使用专业的法律术语，申请表制作得非常复杂（需要读到12年级才能够看懂），更多地强调处罚和禁止。而另一些州的申请表情况却完全不同，要求写得非常清楚明确，非常容易读懂，语言表达很有礼貌，不带有歧视色彩，尊重个人隐私。通过下面所列举的填表说明中第一条的内容，我们可以体会到其中的不同：

● 注意：若填表人故意隐瞒信息或提供虚假信息，借此获得或企图获得政府救助，依据法律规定，可给予最高罚款500美元或入狱半年的处罚。（德拉威州）

● 此表必须填写，据此作为判断申请者是否可获得救助的依据。（密歇根州）

● 请仔细阅读下列每一个问题并认真回答，通过问题的答案来描述自己目前的状况。（华盛顿州）

● 你可以请朋友、亲属、代理人、雇用工人、机构工作人员，或者其他人来帮助你填写一下表格。（堪萨斯州）

● 如果你和家人目前收入极少或没有收入，则有可能在近期得到政府发放的食品救济券。（新墨西哥州）

● 根据明尼苏达州信息保密法案，你有权知道为何要提供以下信息，以及所提供的信息的用途。（明尼苏达州）

● 我的家庭拥有＿＿＿＿＿（数字）个成人和＿＿＿＿＿（数字）个孩子，非常需要得到资助。（马里兰州）

无论是在哪一个州填写此类表格，申请表中都必须对某些情况作出注明，比如学历要求、家庭资格、申请程序、法律规定、保密要求等。在这里有一个比较有趣的问题，那就是通过上述句子，我们体会到不同地方机构在价值观念、强调重点和语气态度上是有很大不同的。通

过上述例子又一次证明了一个问题，即使在同一类型的官僚组织中，彼此之间也存在着很大的不同，因此，决定论者所认为的官僚组织的绝对一致性是不正确的。

误解二：官僚组织区别对待公众

官僚机构服务于中产阶级，不顾少数族裔和穷人的死活，这是人们对官僚机构的第二个误解。因而，公众认为官僚机构是歧视穷人和少数族裔的。这种看法在自由主义者间非常盛行，对于自由主义者来说，他们非常同情穷人和少数族裔，但对官僚们却极度反感。在第1章中我们曾经讨论过那些处于公共行政最基层的官僚们，他们被人们称为"街头官僚"，因为他们直接负责处理发生在街头和人们身边的公共事务。在自由主义者们看来，街头官僚们总是把穷人当作麻烦来看待，在稀缺资源的分配和优先权方面，官僚们对穷人的需求总是置之不理，矛盾油然而生。尽管官僚的职业道德要求他们具备足够的容忍力，但公众对于官僚的态度却是极端地愤怒，从而导致在官僚组织和顾客公众之间产生了剧烈的文化碰撞。这一冲突使得官僚在和所有的穷人和少数族裔打交道时都会带有一定的敌意，居住在贫民区的穷人们受到这一冲突的影响更大。一项民意调查的结果可以证明上述观点。在调查人们对官僚组织服务的满意度时，居住在贫民区内的穷人和少数族裔对政府的满意度比居住在高收入区的白人居民低10%—20%。[8]

官僚机构是否真的区别对待不同的公众呢？人们就此问题展开了大量的研究。这些研究主要通过比较的方法来进行，即选取一定数量的城市作为研究对象，比较这些城市的官僚机构在为富人和穷人提供公共服务时是否在质量上有所不同。弗兰克·利维、阿诺德·梅尔特斯勒和亚伦·威尔达夫斯基在加利福尼亚的奥克兰所进行的研究发现，街道修缮工作开展与否和居住在这附近的是穷人还是富人无关，甚至议员们在为选民争取地方建设经费的时候，也不会考虑居住

在这个地方的人是穷人还是富人。所有的相关决定都是由那些拥有专业知识的工程师们作出的，他们利用自身的专业技能，通过改善交通状况和提升交通安全来达成特定的目的。肯尼思·马拉登卡对芝加哥的研究得出了同样的结论。马拉登卡的研究发现，当人们有了更换交通信号灯的要求时，官僚机构并不会依据提出要求的是黑人还是白人来决定是否更换交通信号灯，而是依据事故发生率、交通噪音大小、附近是否有学校等因素来作出选择。⑨

实证主义研究的另一个结论认为，政府在贫困地区开展的工作有时候效果比较差，这其中效果的好坏与该地区建立时间的长短有一定联系。乔治·安特勒斯和约翰·普拉姆利对休斯敦的街道进行了一项研究。研究表明，从最基本的设施建设上来看，黑人居住地区并不比白人居住地区的设施差，但黑人居住地区比较容易变得脏乱，敞开式的排水沟较多；而白人居住地区卫生环境较好，大多是封闭式的下水道。当房产开发商修建一个新的居住小区的时候，人们都会要求他们提供现代化的、配套的排水系统，但通常情况下能够住进这样小区的大多是白人。从这样一个角度来说，确实存在着区别对待的情况，但这种区别对待是历史所造成的，而不是现今的官僚导致的。因此可以说，历史造成的“制度性的”区别对待在研究过程中确实存在。⑩

另外一些研究则向人们展示了一系列比较复杂的情况。在阿拉巴马的塔斯卡鲁沙，菲利普·扩尔特发现铺砌好的道路和未铺砌的道路之间存在着一种“不公平”的现象，但这种不公平和居住在该地区的居民没有关系。扩尔特对街头的路灯进行了随机的统计，结果发现，一个地区的街头两根路灯之间的距离和居住在该地区的公众有关系，美国黑人居住地区一英里路的路灯数量比白人居住地区少，但统计中又发现了一个与此不同的结论，那就是黑人居住地区路灯总量比白人居住地区的多。之后，扩尔特又对塔斯卡鲁沙进行了再次研究，发现在富人居住区（通常居住的都是白人）有较多的路灯，但在木房子聚集区（通常居住的都是黑人）消防栓的数量较多。⑪

一些研究也发现，在某些情况下穷人在公共服务中的获益更大，

当然这种情况并不是主观故意形成的。在研究了圣安东尼奥和德克萨斯的情况后，罗伯特·莱恩白瑞发现，这两个城市中低收入地区离消防中心、公共图书馆、城市公园更近，原因在于这些基础设施是在城市郊区化之前建立起来的。莱恩白瑞还发现，从财产税占房屋产值百分比的多少来看，高收入地区高于低收入地区，原因在于高收入地区为征税对财产进行了最新估价。穷人居住地区的排水管的直径较小，这是因为这些排水管都是在早期建造的，那个时期排水管的直径要比现在小。[12]

在官僚机构提供公共服务的时候，不同的公众有不同的要求，不同的要求导致了公共服务之间存在一定的不同。肯尼思·马拉登卡通过对休斯敦的研究发现，和建立在低收入地区的图书馆相比，高收入地区的图书馆藏书量较多，图书管理员数量也较多，可供支出的经费也较多，并且雇用的能力较强的职员也更多。这种"不平等"的产生源自图书馆资源的分配过程，在分配过程中，对资源的分配起决定性因素的是图书馆资源的流通和使用效率，从实际情况来看，中产阶级所居住的地区的图书馆资源利用率远远高于低收入地区。在奥克兰也出现了同样的情况。[13]

在垃圾回收服务中，服务质量有很大的不同。但是，和前面所说的图书馆一样，要求的不同和居住的客观环境的差异是影响服务质量的主要原因。扩尔特通过对照片的研究发现，在塔斯卡鲁沙的黑人居住地区胡乱堆放的垃圾数量较多，但从对垃圾回收工作的抱怨来看，这一地区却较少。马拉登卡认为，芝加哥的黑人居住地区拥有的垃圾车数量相比而言较少，但是由于一些黑人居住在高楼里，这些地方的垃圾回收工作通常是由个体搬运工来进行的，因此从这个角度来讲，黑人居住地区和白人居住地区在垃圾回收服务的提供上并没有什么差别。在对底特律的一个研究中，布赖恩·琼斯发现了同样的情况，收入较高者居住的地区拥有的垃圾车数量较多，但这些地区产生的垃圾数量也较多。琼斯也提到，在底特律的高收入地区，类似于清除空地杂草、拖走报废汽车这样的事情也同样需要公共组织去做，并且这

些地区对于政府服务的抱怨更多。⑭

比较公共学校所提供的服务，两极化的趋势非常明显。马拉登卡指出，芝加哥白人学生就读的公共学校相比较而言优势非常突出，这些学校拥有经验丰富、受过良好教育的教师；而对于少数族裔学生就读的学校来说，由于特殊的教育计划，这些学校首先关注的仅仅是师生比率的问题。利维和他的同事在对奥克兰的研究中也发现同样的情况，教育资金在不同收入人群和不同种族人群之间的分配呈现出"U"形状，最富的地区和最穷的地区获得的利益都高于中间收入地区。⑮

对于警务工作这个敏感话题来说，莱恩白瑞通过研究发现圣安东尼奥的巡逻人员配置在白人居住地区和少数族裔居住地区也呈现出了"U"型走势。戴维·辛格拉奈利研究了波士顿地区警务活动和消防活动的平均开支后发现，在黑人居住地区执行一次警务活动或是消防活动的花费要高于白人居住地区，尽管如此，辛格拉奈利还指出，二者之间花费上的差额还不足以用来弥补黑人居住地区因为高犯罪率和更多的火灾而导致的损失。⑯

雷尔米·克罗戈通过对大城市中福利救助机构的研究发现，尽管原籍非洲和西班牙的美国人比白人获得的救助资金稍多一些，但没有证据可以证明年龄和教育程度会影响到救济经费的发放。巴里·施瓦兹对伊利诺斯州库克郡的公共医院进行了研究，调查人们在医院急诊室中的等待时间。调查发现，如果黑人病人的病情并不十分危急或是急诊室的病人很多的时候，黑人病人在急诊室里等待的时间往往要比白人病人长两倍还多的时间。如果病人的病情刻不容缓或是急诊室病人较少的时候，黑人病人和白人病人的等候时间没有明显的差别。⑰

总的来说，研究中的确发现对富人和穷人所提供的服务存在不同，但是这种差异却并不是官僚们主观上故意造成的。导致这种差异存在的原因在于历史上的种族隔离、现今的收入差距、居住地区的客观情况，以及各不相同的服务要求。这其中的某一个原因再加上对穷

人的救助活动导致客观上产生了一种区别对待的结果，使得人们觉得存在歧视和偏爱。总的来说，官僚们在决策制定的时候总是依照一定的职业标准来进行的，他们的行动受到历史形成的现实和现今制定的要求的制约，并不能随心所欲。从理想的状态来看，这样的结果并不尽如人意，但是我们需要明确一点——官僚们并不是社会改革家，同样，自由主义者和保守主义者也不是社会改革家。

误解三：私人机构更加有效

如果说自由主义者坚持认为官僚对少数族裔和穷人存有偏见的话，那么保守主义者们则坚定地认为私人组织比政府更加有效。事实上，正如朱莉娅·拜科特指出的那样，"对政府进行企业化改革"这种说法在如今的市场经济环境和提倡合作的文化环境中被人们津津乐道，甚至成为人们深信不疑的信条。这一观点成为人们一种惯常的想法，以至于如果有人要对此表示出一点质疑的话，即使不遭到其他人的奚落，也会受到人们的嘲笑。[18]

这一信条的产生是两个观点综合的结果。观点之一认为即使政府的工作没有糟糕透顶，政府也是一种恶。观点二认为私人组织的工作非常成功，否则的话它们就无法在市场竞争中立足。从经济的角度来说，围绕官僚机构展开的批评主要认为，官僚机构缺乏能力、效率低下、不负责任、顽固不化，当然批评并不局限于这些。对官僚机构的这些批评和人们对于大政府、高税收、商业管制的厌恶是紧密联系在一起的。

正如我们在第1章中讨论的那样，保守主义学者围绕"为什么官僚机构的工作就不能做得更好些"展开了热烈的讨论。讨论的焦点集中在官僚机构缺乏一种"市场开拓精神"，缺乏工作热情，没有动力促动其成员寻求方法削减成本、增加产出，真正为公众提供切实所需的服务。对于官僚来说，个人工资所得并不是他们日常收入的主要来源，他们的收入更多来自于非法的财物侵吞。官僚总是可以找到理由

来要求获取更多的东西，从而导致政府预算不断膨胀，经济效率在官僚的工作中被忽视乃至抛弃。并且，政府作为公共服务提供中的垄断者，没有其他的竞争者可以给它施加压力，因此政府在工作过程中缺乏提高效率和满足公众需求的动力。如果抛弃竞争，不用考虑如何更好满足顾客公众和投资者的需求，那么对于政府来说，需要考虑的就只剩下如何扩展自己的利益和满足哪些重要选民的利益了，政府只需要维系自己的存在就可以了。

私人机构更加有效这样一种假设和公共部门中存在的政治干预和合法权利的有效性也有关系。政府将过多的外部限制及责任强加在其工作人员身上，从而和私人组织的工作人员相比，官僚的自主权较少，自由度较小，也较缺乏积极性。由于缺乏清晰、持久、高质量的目标，导致政府领导者缺乏理由和机会去确保高质量的服务。由于在招聘、解雇和激励方面自主权较小，再加上系统构成中存在可预期的障碍，这些障碍一方面降低了领导者的行政控制，另一方面又减少了被领导者的工作积极性。此外，由于官僚系统规则僵化，同时为了保证政治安全，因此和私人机构相比，官僚系统天生反应就迟钝一些、僵硬一些。

接下来让我们来看看对于这个问题的一系列质疑意见，这些意见有助于我们更清楚地认识问题。首先，政府和企业之间的差异并不是像人们想象的那样清晰。在课堂教学中，人们可以像区别资本主义和社会主义一样使用二分法对二者之间的差异展开充分的讨论，但在现实世界中，二者之间的差异并不是如此明显。混合的组织结构形式和相互交叉、渗透的制约对于政府和企业而言都是一样的，从而在现实中存在着很多的准政府组织，以及多种形式的公司合作组织。

其次，企业组织本身的组织结构也具有官僚组织的色彩。因此，公共组织和私人组织的区别并不在于是官僚机构还是非官僚机构，而在于它们属哪种类型的官僚组织。公众通常认为私人部门受市场约束，而公共部门却没有受到市场的约束，这种看法实际上并不完全正确。一方面，企业组织之间的充分竞争状态只存在于书本之中，在现

实生活中并非如此；另一方面，官僚组织也受到相互之间存在竞争关系的外部力量的牵制，比如在预算上的争夺和工作中的竞争。

最后一个观点认为，对公共组织和私人组织之间进行比较，不可避免会陷入一个"苹果和橘子"的问题之中，对于私人组织而言，其目标在于利益的获取和规模的扩充，而对于政府而言，很多时候会面临复杂的、与既定法规不相协调的任务，政府必须遵守法律制定的程序，一旦政府的方向有偏离的趋势，就必须严格要求它们拨乱反正；必须保证公民对公共事务的参与，追求公平和公正；必须建立一个公开、透明、服务的政府；必须维护州的尊严和权利。所有的这些要求对于政府而言，确实有些苛刻。

然而要对政府和私人机构进行比较的话，我们应当选择二者的共同点来展开，比如说降低成本提高效率的问题。关于这方面的问题进行了大量的研究，这些研究的绝大部分都在关注政府企业化改革的问题，以及探讨究竟应当如何对政府进行合理定位。我们首先从总体上看一下二者之间比较的状况，然后再从个案来探讨这一问题。

罗伯特·斯班出版了一本概述性的著作，就五个领域中公共服务的提供情况进行了研究，涵盖的范围从航空运输到健康服务。斯班得出结论认为，"对于大部分的公共服务来说，私人组织以同样的成本可以提供和公共机构同样质量的服务，有的时候甚至成本还能降低"。罗伯特·米尔沃德就欧洲和另一个地方的公共服务进行了比较研究，得出的结论和斯班稍有不同。他认为"并没有广泛的证据可以表明私人组织在提供公共服务时花费的成本更少"，并且也"没有切实的证据表明公共组织在管理效率上比私人组织低"。托马斯·波切丁及其同事就5个国家的19个领域的公共服务进行了50项研究，其中80%的研究表明私人组织提供公共服务的效率要高于公共组织。戴维·帕克进行的跨国研究发现，"没有任何关键的证据可以表明公共部门的效率比私人组织低下，尤其是在把提供的服务作为衡量标准时更是如此"。J·诺曼·鲍尔温和昆顿·法利就美国公共组织和私人组织提供公共服务的状况进行了93项对比研究，其中的57项研究从效率、

效力、生产力和产出方面进行了比较。他们的结论认为，“通常情况下，如果从成本—产出和创造性的角度来衡量的话，私人组织在提供公共服务时效率更高，但这一比较的结果并不具备必然性”。[19]

综上所述，整体状况的比较是令人迷惑不解的。为了便于澄清，就此问题我们开展了一系列的案例研究。由于垃圾回收工作非常单调乏味，因此通常情况下这项公共服务都会承包给私人组织来进行，所以案例研究中大部分都选取了垃圾回收工作来作为研究对象。这一问题的研究权威是来自纽约城市大学巴鲁学院的E·S·萨瓦斯，通过大量全面的研究，他认为即使将公共服务外包时的准备工作、外包后的管理工作和监督工作的成本计算在内，私人组织提供垃圾回收服务的花费也要比政府来提供这项服务的花费少35%。并且，萨瓦斯认为，如果公共服务进行外包的话，市政当局可以获得承包商上缴的15%的税收，这些收入将可以用在其他的市政服务上。但如果这些公共服务由政府自己来提供的话，政府将无法获得承包商的税收。那么，为了维持公共服务的正常运转，居民们将要多付出58%的费用。此外，即使假设承包商从公共服务的提供中获利10%，由政府来提供垃圾回收服务的成本依然要比服务外包之后的花费高出88%。[20]

萨瓦斯将垃圾回收工作看作是“世界上研究得最深刻和广泛的公共服务”，从政府企业化改革的需求来看，这一问题是一个“亘古不变的议题”。为了论证自己的观点，萨瓦斯对1975—1986年间所做的研究进行了总结整理，这些研究涉及美国、加拿大、英国、瑞士和日本多个国家的多个领域。尽管这其中的一项研究并没有发现在提供公共服务时公共组织和私人组织之间具有明显的差异，但另外的九项研究都表明，由政府来回收垃圾的成本会比私人组织来回收垃圾的花费高出14%—124%。萨瓦斯认为，这样一些数据足以表明，在垃圾回收服务领域“政府的工作没有承包商来得有效：同样的工作由政府来完成的话，人力和物力的成本都会较高，并且效率会比较低下”。[21]

一些学者赞同萨瓦斯的看法，但另一些学者则对此表示有不同意

见。格里米·霍奇在2000年出版的一本著作中认为,政府在垃圾回收、清洁工作、维护工作领域采取合同外包的方式可以在成本方面节约6%—12%。但是,在政府活动的其他领域中,霍奇研究后发现合同外包方式并没有在成本节约方面有明显的体现。威廉姆·皮埃尔和同事一起对蒙大拿州的垃圾回收工作进行了研究,他们从34个政府搬运工和29个私人搬运工那里收集了服务和成本的相关信息数据。调查结果表明,"蒙大拿州的垃圾回收工作中,除去那些较小的社区不算,在大部分的地区,政府方面的工作效率要高于私人的工作效率"。W·希洛斯克选取了圣路易斯的24个郊区作为研究对象,结果发现私人组织进行垃圾回收工作的成本低于政府,但二者之间的差距并不明显。并且,一个显而易见的问题还在于,城市中的居民们并不能够很明显地区分出究竟是政府还是私人组织在进行垃圾的回收。《浪费时期》杂志发表的一个全国性的电话调查结果表明,调查中86%的公众对垃圾回收工作表示满意,不在乎这项服务是由政府提供还是由私人组织来提供,因为他们认为二者之间并没有多大的差异。朱莉娅·马洛维是居住在美国亚利桑那州南部城市图森的一个居民,她的研究结果和电话调查的结果类似。并且她的研究中还精确地给出了公众给政府和私人组织垃圾回收工作的打分成绩,以10分作为标准分的话,公众打了8.7的平均分。[22]

另一项可以在公共部门和私人组织之间进行经济效率比较的市政工作是供水。很多社区和水资源丰富的地区可以自己供水,自己对水资源进行处理与分配,但在其他的一些地方则是从私人供应商那里购买然后提供给公众,以此来进行供水和对水资源进行分配。和垃圾回收工作的研究情况一样,在对供水的研究中也存在着不同的意见。罗纳德·提普勒斯和戴维·格利尔对加利福尼亚南部的67个政府供水组织和52个私人供水企业的供水成本进行了比较研究。他们得出的结论认为,从整体上来看,政府和私人组织在效率方面基本上没有差异。马克·格林尔和阿斯格哈·扎德库西选取了38个州的88家公共水厂和24家私人水厂作为研究对象,他们在研究中发现,政府经

营的公共水厂在运营成本上明显高于私人水厂。托马斯·布鲁金克对全国供水系统的数据进行了分析，研究后他认为政府经营的水厂的运营成本平均下降了24%。[23]

和对供水系统的研究一样，也有许多的学者对电力系统进行了研究，电力系统中负责提供供电服务的有公共组织，也有私人企业(第2章中曾经讨论过这一问题)。萨姆·佩特兹曼就此进行了一项具有重大意义的比较研究，经过调查后佩特兹曼发现，74个由政府供电的城市的电价明显低于由私人组织供电的72个城市的电价。紧随佩特兹曼的研究步伐，路易斯·德·埃里斯的研究表明，和私人电力公司相比，政府的电力公司在运营过程中成本有提高的趋势，但在产出方面却有下降的趋势，并且相比较市民个体来说，政府的电力公司更愿意为单位实体提供服务。同时，政府的电力公司在电价方面低于私人电力公司，它并不热衷于追求利润最大化，在管理方面也更加稳固。斯科特·阿特金森和罗伯特·哈尔瓦森对六项研究状况进行了总结梳理，其中三项研究表明，政府电力公司的工作效率高于私人电力公司，而第四项研究却得出了相反的结论，剩下的两项研究没有发现政府电力公司和私人电力公司之间存在着明显不同。就像我们在前一章中所讨论的那样，在电气领域中，尽管多年以来政府所有的公司效率要高于私人公司，但目前来说二者之间的差距已经微乎其微。[24]

在其他的一些市政领域中，同样存在着政府机构和私人机构之间的比较。罗杰·阿尔博兰特研究后发现，自从亚利桑那州的斯科特代利市雇用了乡村—城市火灾预防公司来承担消防工作以后，政府在消防上的投入成本降低了47%。兰迪·罗斯研究后认为，如果由私人组织或者公私合作来提供学校班车服务的话，成本比由公共组织来提供学校班车服务要低5%—6%。迈克尔·克拉辛斯基研究了安大略省的日间托儿中心，结果发现享受政府补贴的托儿中心在运行成本上要明显高于私人组织开设的、不受补贴的托儿中心，成本较高的原因主要在于政府补贴的托儿中心的工作人员的工资较高、所接受的其他捐赠物资又较少，同时提供的托儿服务质量较高。[25]

芭芭拉·史蒂文斯对洛杉矶地区的八项市政服务进行了效率调查,这些服务中部分是由政府来提供的,部分是通过外包的方式承包出去的,这些服务中包括了:街道清扫、建筑清洗、垃圾回收、工资发放、交通信号灯维护、沥青铺设、树木修剪和草地修整。调查发现尽管提供的服务相同,但是不同的城市所花费的成本却有很大的不同,这些差异并不是机构方面的原因所导致。如果将比较的对象放在政府组织和私人组织身上,就会发现,由政府提供服务的城市在服务上所花费的成本比雇用私人机构提供服务花费的成本要高出37%—96%。但是工资发放服务的情况不同,这一服务由政府提供或是由私人组织来提供基本没有什么差别。㉖

学者们还对政府和私人组织提供公共交通服务的差异进行了系统研究。在1984年的一本城市公共交通机构研究著作中,詹姆斯·佩里运用一系列的例子来对情况进行说明,其中,七个例子表明私人组织提供公共交通服务更加有效,六个例子表明政府提供公共交通服务更加有效,还有七个例子无法切实地辨别出哪一个更加有效。佩里认为,当有关效率的各项指标比较模糊的时候,"政府组织在提供服务时的效率会比较高"。在一项运用都市公共交通管理局所收集的数据来进行的研究中,佩里和提姆利恩·巴比特斯基发现私人拥有和经营的组织提供公共服务效率高于其他任何一种方式,政府所有、承包商管理的方式和政府所有、政府经营的方式在效率上没有差别。也就是说,并不是有了私人组织的参与,提供服务的效率就一定会得到提高。㉗

戴维·戴维尔斯对澳大利亚的两家航空公司进行了比较研究,其中一家是政府航空公司,另一家是私人航空公司。他的结论认为,从每个员工的运输量和收入方面来看,私人航空公司都高于政府航空公司。P·J·福西斯和R·D·霍金对戴维尔斯的结论提出了不同意见,他们认为建立在长距离飞行和单个员工运输量基础之上的数据恰恰说明了政府航空公司和私人航空公司之间没有差别。在类似的一个研究中,道格拉斯·卡维斯和劳瑞特斯·克里斯滕森比较了加拿大

国家铁路局和加拿大太平铁路局，前者是政府所有的铁路局，后者是私人所有的铁路局。他们研究后认为"没有证据显示政府所有的铁路局在效率上低下。"[28]

医院管理也是可以进行公私比较的又一个领域。科顿·林德赛1976年的研究发现，在退役军人管理局医院中看病的花费只有在私人医院看病的费用的一半左右：管理局医院是49.09美元，私人医院为82.87美元。但是劳伦斯·赫里宾里克和约瑟夫·阿鲁托在调查了338个因精神病住院的病人后发现，政府医院的住院费用要远远高于私人医院。在核技术治疗方面，乔治·威尔逊和约瑟夫·杰德洛发现，私人医院的效率比非营利性医院和政府医院的效率都要高，但是私人医院之间的竞争也使得它们在成本上大为增加，因为每个医院都希望能够拥有最先进的设备。[29]

从这些实证研究中我们可以推导出什么样的结论呢？绝大部分的研究表明了有两种结果存在。一种观点认为，私人组织的效率要高于政府组织，斯班、博奇尔丁，以及鲍尔温和法利的研究著作中都阐述了此种看法。萨瓦斯的垃圾回收研究、格林尔、扎德库西的供水系统研究，还有消防工作、学校班车、托儿所和洛杉矶外包的服务等等例子也都证明了私人组织的效率高于政府组织。另一种观点则认为具体情况要具体分析，他们认为案例研究得出的结论并不明确，私人组织与公共部门之间所体现出来的差异并不明显。米尔沃德、帕克的著作中阐述了此种看法，《浪费时期》杂志和马洛维所进行的调查也证明了此种观点，此外，还有提普勒斯和格利尔对供水服务的研究，德·埃里斯和阿特金森对供电服务的研究，交通系统三个案例的研究（公共交通、民用航空和铁路），赫里宾里克和阿鲁托以及威尔逊和杰德洛对医院的研究。

总的来说，上述很多研究所得出的结论都并不是单一的，私人组织的效率总是高于政府这样一种假设并不完全正确。在第2章中，我们曾对乔治亚州的公共服务进行了研究，结果发现公共机构和私人组织所提供的公共服务没有什么差别。从整体上来看，联邦政府所服务

的公众对于政府服务的满意度指数和整个国家的经济发展指数非常接近。从效率提高上来看，联邦政府近年来在效率提升方面不亚于私人组织，社会保障机构在接听公众来电的时候服务质量好于诺斯却姆公司和L·L·比恩公司。如果我们把所有的研究结果综合起来进行考虑的话，会发现高唱私人组织至上的颂歌已经被吹得无影无踪了。

误解四：官僚机构总是阻碍变革且不愿改变

人们需要摒弃的最后一个误解是，官僚组织不可避免地并且天生就是抵制变革的。由于官僚机构的惯性和现状，人们总认为除非有外力的驱使，它们是无法革新的。因此，和私人组织中生机勃勃的现象相比，官僚机构显得落后于时代的发展，无法跟上时代的发展步伐。由此得出结论认为，政府变革必然来自外部驱动，例如社会中要求改革的趋向或潮流。

那么，为何官僚机构总是保守、不愿变革呢？官僚制的评论家给出了许多解释。戴维·奥斯本和彼得·布莱斯特克认为这根源于一个组织的文化。对于官僚机构而言，其组织文化呈现出胆小、保守的特征，其原因在于：防卫反对者的需要，让渡权力后的担忧，专业性组织的孤立，缺少顾客和竞争者施加的压力所形成的垄断。在这样一种组织文化下，人们很容易在犯错后责怪他人而非主动承担责任，甘于平庸而非力争卓越，拒绝变革而非适应变革。[30]

社会学家理查德·拉皮埃尔在1965年发表的观点认为，有创造力、充满革新精神的人不会愿意受雇于政府官僚机构，那些官僚首先注重的总是自身的安全，他们墨守成规，不愿冒风险。与奥斯本和布莱斯特克的看法一样，拉皮埃尔认为政府的垄断性导致它难以意识到革新的必要性。他声称对于“成熟”的官僚而言，他们只生活在自己的圈子中，所考虑的只是个人的生存和所得。[31]

最近，杰拉尔德·凯登(他非常强调政府改革，我们在第1章中曾

经引用过其观点)认为阻碍政府人员进行变革的最大的障碍是组织的自我满足性和组织惯性。凯登也许没有了解到我们在最后一章中所进行的生产力统计数据,因此他认为官僚机构天生就具有一种“惰性”。这并不是说官僚机构中的成员本身很懒惰,而是因为以下列举的这些“官僚机构缺陷”(按字母排序排列):

安于现状(dedication to the status quo)
滞后(delay)
害怕变化(fear of change)
拖拉(foot-dragging)
不接受建议(imperviousness to suggestion)
学习能力低下(inability to learn)
优柔寡断(indecision)
顽固不化(inflexibility)
缺乏想象力(lack of imagination)
障碍(obstruction)
拖延(procrastination)
僵化刻板(rigidity)
停滞不前(stagnation)
迟延(stalling)
既得利益(vested interests)

凯登认为正是由于上述“缺陷”,从而在官僚机构内部形成了一种“舒适、平静、放松的气氛,在这种氛围下,工作延续固定的模式。从表面上看,一切都似乎很不错”,但实际上,“旧形式和旧规则获得了保护,缺点和不足得不到克服,错误和过失日益重复。即使官僚机构真的进行了改革,其改革也一定是缓慢的、渐进的、可预计的,而且改革的方向还不一定就是正确的”。[32]

正如我们在证明其他三种观点是误解时所采取的方法那样,我们还将从实证的角度出发来展开研究。戴维·罗斯纳在回顾了关于改革所出版的著作之后认为,人们目前还没有足够的证据可以得出一个

确实可信的结论，我们"有理由去怀疑部分人猜测的正确性，这些人认为公共部门天生就对改革持抵制的态度"。他举例子说，通过对药品和垃圾回收服务领域中技术传播的研究可以证明，公共部门在提供这些服务的时候和私人组织并没有太大的差别，新技术在公共部门中传播较慢这样一种说法并没有依据。[33]

对官僚机构改革进行研究的案例为我们提供了一些有用的事实。在彼得·布劳的经典著作《官僚组织动力学》一书中，布劳认为，和工厂工人们相比较，官僚们更容易接受变革。在这两种组织中都存在有抵抗变革的人，但这些人只是组织成员中的一小部分，他们之所以抵抗变革主要是从自身的利益出发来考虑。并且，对于私人组织内的成员来说，改革导致他们失去工作的可能性更大，因此对于他们来说改革的危险性也越大，从而私人组织内的成员实际上对于变革的抵抗力更大。布劳对一个州的就业机构和联邦执行机构进行了案例研究，结论认为，"政府机构内部的大部分官员都是愿意进行改革的"。[34]

在另一项案例研究中，路易斯·布拉戈瓦对美国海岸警卫队进行了研究，希望通过对其历史的研究找出是否这一机构中存在有某种激励因素推动组织的变革。布拉戈瓦更期望通过研究找出组织发展的过程中的影响因素，比如说市场压力等等。研究发现，海岸警卫队曾经经历了多次变革，比如削减早期的收税和修建灯塔职能，引入洛伦导航系统，以及实施海洋环境保护项目。布拉戈瓦认为，之所以在组织中会出现上述变革，是因为组织生存和发展的需要。对于海岸警卫队来说，随时都面临着来自于外界的压力。这些压力包括海军希望能够将其收编，战争之后财政的紧缩，以及摧毁或是控制这个组织的其他一些企图。瓦拉戈瓦将这些外界的压力称为"潜在的激励因素"，这些因素一定程度上来说不亚于经济竞争的影响。[35]

近年来，地方政府的政策创新成为学者们关注的问题。马克·斯其勒德和保罗·特斯克向郊区城市的政府职员发放了1 400份调查问卷，所涉及的每个城市的人口都超过2 500人。在调查问卷中要求政府职员回答所属社区中是否存在一些积极人士，这些人士往往"通

过政策提议和个人政治立场来推动现有程序发生变革”，30％的被调查者对此作了肯定的回答。当问到这些人是谁的时候，43％的被调查者认为是市长，26％认为是市议会中的议员，23％认为是市级管理者或者行政长官，剩下的8％则选择了某个具体的个人。从统计数据上来看，手下领导着一批人的全职市长和拥有专业技术的市级管理者的结合是被调查城市中最多的一种组合方式。政策变革的提议者大部分都是选举出来的官员，在257个政策提议者中，超过50个的是行政官员，这其中大部分都是市级管理者。斯其勒德和特斯克认为，这些人训练有素，拥有相关的网络知识，在政府中占据着重要的位置，因此他们更加容易推动变革的产生和发展。[36]

在变革过程中一个必然要涉及的事物就是信息技术。私人组织与公共部门在信息技术方面谁更先进一点呢？这一问题引起了布鲁斯·洛希里奥和吴良富的极大兴趣。因为竞争的市场，迫使企业在技术方面投入比政府更多。他们猜测有可能私人组织会认为信息技术和相关的培训更为重要，从而在这些方面投入的成本会比政府多一些。为了考察这一猜测是否正确，他们选择了97个自治市和137个专门提供服务的私人组织中负责信息技术的管理者作为调查对象。调查结果发现，自治市在信息技术人员和相关培训方面的投入较少，因为政府无法承担这笔费用；但是和私人组织相比，自治市中认识到信息技术系统重要性的管理者所占的比率要高一些（尽管二者之间的差距并不是很大）。[37]

从1986年开始，在福特基金的支持下，哈佛的肯尼迪学院就开始进行美国政府改革的项目研究。这一项目可以为州政府和地方政府提供100 000美元和20 000美元的现金资助（从1995年起，资助对象也包括了联邦政府机构），前提是这些政府必须在政策或是行政方面有所创新，取得一定的成果，并且所取得的成就可以为其他政府的改革所吸收和借鉴。2001年，福特基金创纪录地向肯尼迪学院提供了5 000万美元以帮助其继续这一研究项目。[38]

斯坦福·鲍里斯研究了福特—肯尼迪学院项目中获奖者所提交

的论文，以此从中了解政府改革的相关情况。他选取了1990—1994年间的217篇论文和1995—1998年间的104篇论文作为研究对象，这些都是初赛中的获胜论文。鲍里斯希望通过这些论文找出谁是政府改革的最早推动者。研究得出的结论是，绝大部分的改革推动者是政府官员，这一结果让他十分惊讶。政府中的中层管理者和一线工作人员是政府改革的主要推动力量，在联邦政府层面，他们占据了72%的比率；在州政府层面，这一比例是46%；在地方政府层面，这一比例是58%。选举产生的政务官也是推动政府改革的又一力量，在联邦政府层面，他们所占比率为14%；在州政府层面，比例为30%；在地方政府层面，比例为36%。此外，政府机构的领导者也能够推动政府的改革，在联邦政府层面，他们占据了24%的比率；在州政府层面，这一比例为25%；在地方政府层面，这一比例为26%。当鲍里斯得出这些结论的时候，他认为情况和自己想象的不一样，但是却很重要，因此他把自己的著作的副标题定为"地方英雄们是怎样来改变美国政府的"。[39]

"地方英雄"们的"光荣"事例举不胜举，比如说西雅图为那些无家可归的人们设立了电子语音邮件信箱，洛杉矶引进了交通管理自动系统，印第安纳波利斯利用电脑系统来管理获得医疗补助的病人的相关资料。在很多案例中，改革并不单纯只是为了解决问题，很多时候改革的目的在于避免危机的发生。由事务官促成的改革往往是为了解决内部问题或是为了利用新技术，由政务官促成的改革大多根源于危机，而由政府机构的领导者促成的改革往往发生在其上任之初。鲍里斯研究后得出的另一个结论认为，官僚并不是阻碍改革的主要因素。实际上，能够阻碍改革的官僚之间不合作的态度、相互间的争执，以及其他的一些形式在改革的阻碍因素中所占的比率并不大，鲍里斯研究的1990—1994年间的案例中官僚阻碍变革的情况仅占18%，在1995—1998年间的案例中这一比例为17.4%。[40]

另一项研究同样和福特—肯尼迪的美国政府改革项目有关，但它的研究对象选择的是1995—1998年间所公布的获得基金资助的联邦

机构。在约翰·唐纳胡编撰的一本书中总结并讨论了14个改革计划，其中包括消费者产品安全委员会提交的名为“快速跟踪”的产品召回计划，工资与工时部门提交的名为“消灭苦差事”的反对血汗工厂的计划，国内税收服务机构提交的电话税收归档计划，职业安全和健康管理机构提交的工人安全自我管制计划，森林管理机构提交的森林合作开发计划，以及联邦危机管理机构提交的通过电脑预测防范灾难计划。唐纳胡指出，在一些案例中，外部压力是引发改革的刺激因素，比如财政紧缩、国家绩效报告，但是推动改革成功的主要原因不在于此，而是官僚们的一种职业责任感和自豪感。“书中提到的所有获得成功的改革都凝聚了官僚们的心血，如果没有他们的参与，改革是无法取得胜利的。”[41]

总的来说，我们可以发现官僚组织的文化中并没有让它们天生就对变革存在抵制心理，它们自身的结构和所处环境并不能说明政府机构是迟钝的、顽固不化的、不具备学习能力的，以及抵制变革的。从书中所提到的政府改革相关案例中可以发现，相比较私人组织而言，政府的改革更加普遍。约有三分之一的城市的政府报告中提到，在它们辖区内产生了政策方面的改革，并且市长和市级管理者在改革过程中都发挥了重要的作用。对于信息技术来说，尽管地方政府没有足够的资金来支持信息技术人才引进和相关培训工作的开展，但它们在这一领域中的兴趣丝毫不比私人组织低。在对一项著名的关于政府改革的全国性评比的研究中发现，富有想象力并且具备实用性的改革正在美国政府中展开，并且值得一提的是，政府官员正是这项改革的提倡者，而不是改革的抵制者。事实上，在很多案例中，政府官员的职业自豪感是他们获得胜利的关键原因。

“和传统的观点相反，”克里斯多夫·莱曼总结道，“政府机构是具有非凡的创新精神的。”摒弃其他更多的对官僚制的误解已经水到渠成。[42]

注释：

① James D. Thompson, "Authority and Power in 'Identical' Organizations," *American Journal of Sociology* 62 (November 1956): 290 - 301.

② James L. Price, "Use of New Knowledge in Organizations," *Human Organization* 23 (fall 1964): 224 - 234.

③ William E. Turcotte, "Control Systems, Performance, and Satisfaction in Two State Agencies," *Administrative Science Quarterly* 19 (March 1974): 60 - 73.

④ Tana Pesso, "Local Welfare Offices: Managing the Intake Process," *Public Policy* 26 (spring 1978): 305 - 330.

⑤ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage Foundation, 1980), 89, 95; Jeffrey M. Prottas, *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1979), 24; idem, "The Cost of Free Services," *Public Administration Review* 41, no. 5 (September/October 1981): 526 - 534; Frances Fox Piven and Richard A. Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Pantheon, 1971), 149, 165; and Barry Schwartz, *Queuing and Waiting* (Chicago: University of Chicago Press, 1975).

⑥ Charles T. Goodsell, "Welfare Waiting Rooms," *Urban Life* 12 (January 1984): 467 - 477.

⑦ Charles T. Goodsell, Raymond E. Austin, Karen L. Hedblom, and Clarence C. Rose, "Bureaucracy Expresses Itself: How State Documents Address the Public," *Social Science Quarterly* 62 (September 1981): 576 - 591.

⑧ Paul R. Dimond, *A Dilemma of Local Government: Discrimination in the Provision of Public Services* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1978); Robert K. Yin and Douglas Yates, *Street-Level Governments* (Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1975); Gideon Sjøberg, Richard A. Brymer, and Buford Farris, "Bureaucracy and the Lower Class," *Sociology and Social Research* 50 (April 1966): 325 - 337; Saad Z. Nagi, "Gate-Keeping

Decisions in Service Organizations: When Validity Fails," *Human Organization* 33 (*spring* 1974): 47 - 58; Richard A. Cloward and Frances Fox Piven, "The Professional Bureaucracies: Benefit Systems as Influence Systems," in *Blacks and Bureaucracy*, ed. Virginia B. Ermer and John H. Strange (New York: Crowell, 1972), 206 - 222; and Julius A. Roth, "Some Contingencies of the Moral Evaluation and Control of Clientele: The Case of the Hospital Emergency Service," *American Journal of Sociology* 77 (March 1972): 839 - 856.

⑨ Frank Levy, Arnold J. Meltsner, and Aaron Wildavsky, *Urban Outcomes: Schools, Streets and Libraries* (Berkeley: University of California Press, 1974), chap. 2; and Kenneth R. Mladenka, "Responsive Performance by Public Officials," in *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*, ed. Charles T. Goodsell (Bloomington: Indiana University Press, 1981), chap. 8.

⑩ George E. Antunes and John Plumlee, "The Distribution of an Urban Public Service: Ethnicity, Socioeconomic Status, and Bureaucracy as Determinants of the Quality of Neighborhood Streets," *Urban Affairs Quarterly* 12 (March 1977): 313 - 332.

⑪ Philip B. Coulter, "Measuring Inequity of Service Delivery: A Case Study of Tuscaloosa, Alabama," paper presented at the annual meeting of the Southwestern Political Science Association, Dallas, 1981, 16 - 19; and Philip B. Coulter, "Inferring the Distributional Effects of Bureaucratic Decision Rules," *Policy Studies Journal* 12 (December 1983): 347 - 355.

⑫ Robert L. Lineberry, *Equality and Urban Policy: The Distribution of Municipal Public Services* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1977).

⑬ Kenneth R. Mladenka and Kim Quaile Hill, "The Distribution of Benefits in an Urban Environment: Parks and Libraries in Houston," *Urban Affairs Quarterly* 13 (September 1977): 78 - 81; and Levy et al., *Urban Outcomes*.

⑭ Kenneth R. Mladenka, "The Urban Bureaucracy and the Chicago Political

Machine: Who Gets What and the Limits to Political Control," *American Political Science Review* 74 (December 1980): 992 - 993; and Bryan D. Jones, *Service Delivery in the City: Citizen Demand and Bureaucratic Rules* (New York: Longman, 1980), 116 - 117, 132 - 135.

⑮ Levy et al., *Urban Outcomes*, chap. 1.

⑯ David L. Cingranelli, "Race Politics and Elites: Testing Alternative Models of Municipal Service Distribution," *American Journal of Political Science* 25(November 1981): 664 - 692.

⑰ Naomi Kroeger, "Bureaucracy, Social Exchange, and Benefits Received in a Public Assistance Agency," *Social Problems* 23 (December 1975): 189; and Schwartz, *Queuing and Waiting*, 122.

⑱ Julia Beckett, "The 'Government Should Run Like a Business' Mantra," *American Review of Public Administration* 30 (June 2000): 185 - 204.

⑲ Robert M. Spann, "Public Versus Private Provision of Governmental Services," in *Public Management: Public and Private Perspectives*, ed. James L. Perry and K. L. Kraemer (Palo Alto, Calif.: Mayfield, 1983), 346 [originally published in *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, ed. Thomas E. Borcherding (Durham, N. C.: Duke University Press, 1977)]; Robert Millward, "The Comparative Performance of Public and Private Ownership," in *The Mixed Economy*, ed. Lord Roll of Ipsden (London: Macmillan, 1982), 58 - 93; Thomas E. Borcherding, Werner W. Pommerehne, and Friedrich Schneider, *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries* (Zurich: Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, 1982) [results summarized in Charles Wolf Jr., *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988), 137, 192 - 199]; David Parker, "Is the Private Sector More Efficient? A Study in the Public v. Private Debate," *Public Administration Bulletin*, August 1985, 1 - 23; and J. Norman Baldwin with Quinton A. Farley, "Comparing the

Public and Private Sectors in the United States: A Review of the Empirical Research," in *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, ed. Ali Farazmand (New York: Marcel Dekker, 1990), 35.

⑳ E. S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships* (New York: Chatham House, 2000), 16-64.

㉑ Ibid., 161.

㉒ Graeme A. Hodge, *Privatization: An International Review of Performance* (Boulder, Colo.: Westview, 2000), 155; William J. Pier, Robert B. Vernon, and John. H. Wicks, "An Empirical Comparison of Government and Private Production Efficiency," *National Tax Journal* 27 (December 1974): 653-656; W. Hirsch, "Cost Functions of Government Service: Refuse Collection," *Review of Economics and Statistics* 47 (February 1965), 85-93; "Customers Rate Refuse Service," *Waste Age* 12 (November 1981): 82, 85, 86, 88; and Julia Marlowe, "Private versus Public Provision of Refuse Removal Service: Measure of Citizen Satisfaction," *Urban Affairs Quarterly* 20 (March 1985): 355-363.

㉓ Ronald Teeples and David Glyer, "Cost of Water Delivery Systems: Specification and Ownership Effects," *Review of Economics and Statistics* 69 (August 1987): 399-408; W. Mark Crain and Asghar Zardkoohi, "A Test of the Property-Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States," *Journal of Law and Economics* 21 (October 1978): 395-408; and Thomas H. Bruggink, "Public versus Regulated Private Enterprise in the Municipal Water Industry: A Comparison of Operating Costs," *Quarterly Review of Economics and Business* 22 (spring 1982): 111-125.

㉔ Sam Peltzman, "Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States," *Journal of Law and Economics* 14 (April 1971): 124, 143; Louis De Alessi, "An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and the Evidence from the

Electric Power Industry," *Public Choice* 19 (1974): 1-42; and Scott E. Atkinson and Robert Halvorsen, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Regulated Environment: The Case of U. S. Electric Utilities," *Journal of Public Economics* 29 (1986): 281-294.

㉕ Roger S. Ahlbrandt Jr., "Efficiency in the provision of Fire Services," *Public Choice* (fall 1973): 1-15; Randy L. Ross, *Government and the Private Sector: Who Should Do What?* (New York: Crane Russak, 1988), 62-63; and Michael Krashinsky, "The Cost of Day Care in Public Programs," *National Tax Journal* 31 (December 1978): 363-372.

㉖ Barbara J. Stevens, "Comparing Public- and Private-Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities," *National Productivity Review* 3 (autumn 1984): 395-406.

㉗ James L. Perry, "Organizational Form and Transit Performance: A Research Review and Empirical Analysis," report prepared for Urban Mass Transportation Administration, September 1984, 14-18, 25; and James L. Perry and Timlynn T. Babitsky, "Comparative Performance in Urban Bus Transit: Assessing Privatization Strategies," *Public Administration Review* 46 (January/February 1986): 57-66.

㉘ David G. Davies, "The Efficiency of Public versus Private Firms: The Case of Australia's Two Airlines," *Journal of Law and Economics* 14 (April 1971): 149-165; P. J. Forsyth and R. D. Hocking, "Property Rights and Efficiency in a Regulated Environment: The Case of Australian Airlines," *Economic Record* 56 (June 1980): 182-185; and Douglas W. Caves and Laurits R. Christensen, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads," *Journal of Political Economy* 88 (October 1980): 958-976.

㉙ Cotton M. Lindsay, "A Theory of Government Enterprise," *Journal of Political Economy* 84 (October 1976): 1070, 1073; Lawrence G. Hrebiniak and Joseph A. Alutto, "A Comparative Organizational Study of Performance and Size Correlates in Inpatient Psychiatric Departments,"

Administrative Science Quarterly 18 (September 1973): 373; and George W. Wilson and Joseph M. Jadlow, "Competition, Profit Incentives, and Technical Efficiency in the Provision of Nuclear Medicine Services," *Bell Journal of Economics* 13 (autumn 1982): 472 - 482.

㉚ David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997), 258 - 259.

㉛ Richard T. LaPiere, *Social Change* (New York: McGraw-Hill, 1965), 408 - 413.

㉜ Gerald E. Caiden, "What Really Is Public Maladministration?" *Public Administration Review* 51 (November/December 1991): 491 - 492.

㉝ J. David Roessner, "Incentives to Innovate in Public and Private Organizations," *Administration & Society* 9 (November 1997): 359.

㉞ Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1963), 246 - 247.

㉟ Louis K. Bragaw, *Managing a Federal Agency: The Hidden Stimulus* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980).

㊱ Mark Schneider and Paul Teske, *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government* (Princeton: Princeton University Press, 1995): 88 - 89, 94 - 99, 148.

㊲ Bruce Rocheleau and Liangfu Wu, "Public versus Private Information Systems: Do They Differ in Important Ways? A Review and Empirical Test," *American Review of Public Administration* 32, no. 4 (December 2002): 379 - 397.

㊳ "Innovations in American Government: Creative Solutions to Public Concerns," brochure of Ford Foundation and Kennedy School of Government program, in partnership with The Concil for Excellence in Government, 2000, circulated by *Governing* magazine; and *Washington Post*, 5 April 2001.

㊴ Sandford Borins, "Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising

Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers," *Public Administration Review* 60 (November/December 2000): 500; and idem, *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government* (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1998), 38.

㊵ Borins, *Innovating with Integrity*, 39 - 40, 47, 49, 51; and idem, "Loose Cannons and Rule Breakers," 504.

㊶ John D. Donahue, ed., *Making Washington Work: Tales of Innovation in the Federal Sector* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1999), 14.

㊷ Christopher K. Leman, "Direct Government," in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon (Oxford: Oxford University Press, 2002), 71.

第4章

要找官僚机构办不了的事？这太容易了！

我每天都会经过镇里一条名为“进步大街”的路，“进步”激励着人们不断向前，这种开拓进取的精神历来是美国精神中不可或缺的重要组成部分。我们的祖先横渡大洋正是为了寻找更好的新生活，国家的工业革命为的正是创造美好的未来。科学家们在实验室创造出了一个又一个的奇迹，这一切都表明只要努力向前，人类就可以从自然中获得所需要的一切，经济无限发展的观念渗透到了美国文化的每个角落。直到最近，对生活质量的关注和对地球未来的担忧才使得人们对经济无限发展的观点表现出一丝担忧。

自进步主义时代开始，经过 20 世纪 30 年代和 60 年代的两次重要改革之后，民众怀着美好的期望，将带领国家前进的重大责任赋予了美国政府，这项责任赋予政府，并非随随便便也不仅仅是一种口号。不管面临着怎样的困难，要花费多大的代价，问题有多么的棘手，他们总希望政府能够为他们带来更大的进步，一旦进步没有实现，他们便认为这是政府的失职，政府能力不够，政府不仅不能解决问题，相反带来了更多的问题。

这里又为官僚制设下了一个障碍，政策制定者们、社会评论家、政治活动家以及那些党派领袖们用动听的话语给民众描绘了一个进步的美好前景，他们把对前景的预测制定进法律和政策中，写进评论和

书本中，并且通过每周的电视采访向民众传达，从而使得公众对于政府的期望不断提高，他们所承诺的一切也成为政府必须完成的任务。当然，在某些情况下要履行上述的承诺并不难，比如说在资金充足的情况下修建一条高速路或是一所学校。但很多时候，政府即使竭尽全力，也很难达到民众的期望。比如说禁止吸毒，消灭艾滋病，消除种族歧视，以及打击恐怖主义。民众和政府之间的摩擦不可避免。

那么，如果我们假设：(1) 进步是必然的；(2) 把引领进步的责任赋予政府；(3) 期望政府解决那些无法解决的问题；(4) 然后将这些无法解决的问题交给政府官员们去做，那么结果会怎么样呢？毫无疑问，政府一开始就被我们推入了失败的深渊。

从操作层面上来讲，政府的处境也相当的艰难，公众很多时候希望政府完成的是一些彼此之间相互矛盾且不可协调的任务。为符合公众的期望，政府不得不让其内部过多的官员参与到各种各样的政府项目中，这导致政府的规模不断扩大。同样为了符合民众期望，政府不得不在公共政策的实施过程中引入商业组织和非营利组织，从而导致政府规模进一步扩大。这样的结果是，政府不知道自己究竟应该做什么了，也不知道应该怎么样去做了。或许，我们应当重新去思考究竟应当如何去界定进步。

两难处境和繁文缛节

詹姆斯·Q·威尔逊在他的著作《官僚制度》一书中曾对移民局做过研究。他指出，美国移民局的工作非常难以完成，一方面因为其职责界定不清，另一方面因为公众赋予移民局的职责中存在相互冲突和矛盾的地方，从而导致了移民局内部工作人员工作不积极，士气低下。用威尔逊的话来说，移民局负责执行下列彼此有冲突的任务："阻止非法移民进入美国，同时保证美国发展所必须的足够的农业工人入境"，"严密监视那些试图进入美国的外国人，同时推动和促进外国游客赴美"，"巡查并驱逐非法入境者，且不能因此破坏民众生活，侵犯公

民权利，解雇低收入雇用的工人”。威尔逊就此发表评论认为，“没有哪一个机构可以很好地完成上述所有任务，尤其是当推崇上述任务的鼓吹者们拥有权力通过媒介以及国会调查等方式来监督移民局的工作的时候，移民局的‘不称职’就显而易见了”。①

“9·11”事件发生六个月之后，铺天盖地而来的对移民局的批评声清楚地印证了威尔逊的上述分析。移民局一方面需要为外国人进入美国创造便利条件，另一方面又必须防止恐怖分子的乘虚而入，这样的要求本身就是难以实现的，二者之间存在着矛盾。“9·11”事件发生之后半年，两名劫机犯曾经参加过的霍夫曼飞行培训学校接到美国移民局寄来的信件通知，称两名劫机犯申请学生签证的要求已获批准。这两人已经死了，从这个角度上来讲这份通知并没有多大的意义，但国会成员依然批评这是移民局的严重失职。事实上，国会曾经多次拒绝了移民局要求拨给资金更新电脑系统的申请，但这一事实却在一片的指责声中被人们所忽视。②

尽管上述这种戏剧性的例子并不多见，但政府官员们所要履行的彼此矛盾的职责却很常见。人们期望矫正机构的管教人员在关押罪犯的时候既保证犯人不能越狱，又必须降低关押的成本，同时还要教化他们重新成为好的公民。对于食品及药物管理局的工作人员来说，一方面他们必须阻止所有具有危险性的药品在市场上流通，另一方面又不能阻碍新药的上市。人们期望警察在任何时候处理暴力事件时都要表现得强硬果断，但在社区巡逻时又必须保持有礼貌的微笑。所有的这些都让深处其中的人感觉到左右为难，但不管这些左右为难的情况是否有意义，在现实情况下，政府官员们必须将此作为日常工作的一部分来接受。

相比职责界定时的相互矛盾来说，政府官员们所面临的另一个问题更加棘手，这一矛盾来自于公众对于政府的竞争预期。面对两倍甚至三倍高的要求，就如同俗话所说的那样，官员们不做是错，做了也是错。比如说，人们要求政府为公民提供最好的服务，但同时又必须节省开支。公众要求既要低成本又要高质量。政府官员必须保证内部

信息的安全保密，但同时又需要对媒体公开。人们期望官员在执行规定时保持灵活，同时又要保证法律的严肃性。请注意：我们无法说这些期望中哪些是好的，哪些是不好的。所有的期望都是好的，但问题在于政府官员们无法同时并充分满足公众的所有期望。

因此，在这样一个法治的政治的社会中，政府官员们处于夹缝之中。从另一个角度来讲的确如此，政府机构所实施的各种项目并不是单纯为某个公民服务，而是要服务于不同类型的选民。这些选民彼此之间有可能在利益上存在冲突，比如说木材公司、矿业集团、娱乐业、狩猎者，以及环境保护者，政府中的自然资源管理机构就负责和这些利益彼此冲突的组织打交道。从外部来讲，政府机构受到多个监督机构的制约，比如说审计署、立法委员会、预算办公室，以及研究机构和项目评估部门。这些监督机构的工作并不只是单纯为了完成他们的机构职责，更主要的是为了服务于外部政治力量和其他的权力中心，比如说行政人员、诉讼委托人组织、工会、议会各党派、各阶层的政治活动家，还有那些走廊议员们。此外，媒体也是一个监督者，他们随时准备着利用新闻自由的权利，将政府内部的丑闻曝光出来。

由于有这些利益多元化而又相互冲突的组织的存在，导致政府无论怎么样做都会受到批评。公立学校一直受到批评，一方面，公众认为他们没有教育出考试能得高分的学生，另一方面，公众又认为他们没办法留住那些充满创造力，而不是只会教学生考试的年轻教师。环境保护局一方面需要负责净化空气、水，清除垃圾，避免环境成为经济发展的牺牲品，另一方面他们所制定的规章条例又必须以不阻碍经济发展为前提。边境巡逻部门曾经在亚利桑那沙漠中为那些穿越边境的人修建了路标灯塔，倡导保护移民利益的人们惊呼这是边境军事行为，而反对移民的人们则指责这一行为无疑是在鼓励外国人非法入境。

随着近年来的预算削减，附加在政府身上的竞争预期导致了政府处于一个左右为难的境地。一直以来，改革要求政府部门削减预算开支中不必要的部分，我们假设那是多余的脂肪。而后，改革进一步深

入，这把刀不再只是削掉那些脂肪，而是直指骨头深入骨髓了：要求对政府人员进行裁减，并且削减政府职能，最后导致政府的工作无法达到公众的要求。当上面所说的由于缺乏资金而导致电脑系统陈旧老化出现签证通知错误的消息出现在了报纸上，人们所做的只是谴责移民局居然会让这样的事件发生，而不去追问为什么会发生这样的事件。

类似事件也曾在哥伦比亚州的儿童和家庭服务机构中发生过。2000年，一个只有23个月大、名为布里安娜·布莱克蒙德的女婴猝死在家中。因为这个女婴的妈妈是一个很不负责任的母亲，所以布里安娜曾被送进一家看护机构，但就在她从看护机构回到家两周之后，不幸的事情就发生了。这件事情的发生震惊了整个华盛顿媒体和当地居民。事发之后，婴儿的直接看护者因此被取消了在服务机构中工作的资格，负责婴儿看护的社工虽然知道让小安娜回家有潜在的危险，但她却没有及时提醒看护者，因为在事情发生的时候她正负责27个婴儿的看管工作，这一数量超过了法律规定看管婴儿数量的两倍还多，因为由于资金的紧缺，无法雇佣更多的人手。③

政府另一个左右为难的境地是：当人们陷入一场激烈的争吵中的时候，那么无论政府怎样做，争吵中失败的一方总会把责任归咎到政府的头上。一个典型的例子就是古巴男孩埃连·冈萨雷斯事件。埃连随同母亲准备从古巴偷渡到美国，但在偷渡过程中他的母亲意外身亡，埃连获救。之后埃连的父亲要求将孩子带回古巴，但是这个六岁孩子在迈阿密的亲戚在佛罗里达反古势力的支持下坚决不让埃连回国。在大律师珍妮特·里诺的帮助下，移民局长官多瑞丝·梅斯勒决定将埃连送还其父亲。这并不是一件容易的事情，因为在埃连的住所外面一直聚集着很多注视事态发展的人，屋内还有五个私人保镖。

2000年4月22日黎明时分，经过周密策划，110名移民局官员、20名联邦特工人员和2名来自公共健康服务机构的医生执行了代号为"团圆"的行动。三分钟之后，埃连被从住所中带走，其间在现场和

街道上都未发生大的冲突与伤亡事件。一名摄影者当时恰好经过事发现场，于是在第二天的所有报纸上都出现了这样一张照片：一个全副武装、手持MP-5型冲锋枪的特工正准备破门而入。这张照片的出现产生了意想不到的影响，它让人们感觉到政府正在用武力侵犯手无寸铁的公民。佛罗里达的反古势力组织了一次大罢工，一位国会成员将“团圆”行动的参与者们称为“无耻的暴徒”。尽管大多数公众对这次行动表示赞同，但是美国移民局依然因此而遭到了责备。④

人们常常戏称政府被无用的“红带子”给绑住了，事实上是指在政府内部存在着大量的繁文缛节。“红带子”是英语中一个表示轻蔑的词语，这个词语的产生有其历史的背景。在历史上，这个词语用来指那些捆绑政府文件袋子的窄带子。11世纪的时候，英国人用蜡来密封装有政府文件的袋子，到了19世纪，人们开始使用砖红色、7/16英寸宽的斜纹带子。直到19世纪90年代，政府的书记员们还在使用这种红色的带子来捆绑政府文件袋。今天，很多档案保管员的工作就是将捆绑在文件袋外面的带子拆掉。

19世纪，英国人西德尼·史密斯、托马斯·卡莱尔、赫伯特·斯宾塞赋予了“红带子”新的含义。人们开始用“红带子”来代指那些政府做出的让公众反感和讨厌的事情。这是一个具有象征意义的经典词语，它的表达非常简洁，但其中却蕴含了深刻的情感。这个词语本身含义上的模糊提升了其象征价值：存在于人们想象当中，长度似乎没有尽头的红带子象征了政府内部存在着的各种各样的繁文缛节，这样的一些事情让政府受到公众的指责，正如同在动画片中，代表美国形象的山姆大叔被用红色的带子绑在院子里一样。

通常认为，政府所有的浪费都来自于官僚组织，因此，官僚一词常常和红带子一样被人们当作贬义词来使用。如果一个企业家、社会活动家或是普通公众无法从政府那里获得他们想要的东西，人们就会自然而然地认为官员们被红带子缠绕住了。尽管社会学家阿尔文·古德勒认为过分关注所谓的红带子会导致人们产生一种愤恨的保守思想，但在我看来，当人们想要从政治的角度来说服别人的时候，这个词

语是非常有用的。以下我们将仔细看一下这个词语在某些特定环境下所产生的作用。⑤

其中一个最根本的用法是人们很容易将行动所受到的愚蠢的障碍性因素归结为红带子效应。一旦人们的私人事务中的紧急情况未能得到政府及时处理的时候，我们往往即使不认为这是政府对公众极端不负责任，也会认为政府是在故意欺骗自己。由于处于政府系统外的公众并不清楚在政府内部发生了什么样的事情，因此，一旦个人事务未能达成，他们便会将责任归结为政府被红带子绑住了。在保罗·阿普里比的经典著作《昂贵的民主》中，他引用自己认识的一个政府管理者的话来描述政府内部的繁文缛节：这是我的工作，你对它毫无了解。⑥

另一个例子是一块墓碑石的传奇故事，这个故事的主角是一个叫做本杰明·弗兰克林·沃德的士兵。沃德是乔治亚州一名参加美国内战的志愿兵，他在马纳萨斯一战中不幸受伤。很多年之后，人们在马纳萨斯的一个车库中发现了一块刻有沃德名字的红色砂岩石头，这块石头而后被移交给了国家公园管理机构。后来，沃德的子孙们，其中有一位是退休的历史教授，声称他们在战斗发生地的附近发现了埋葬本杰明的地方。得知那块刻有自己祖先的名字的石头已经移交给了政府部门，并且就放在马纳萨斯国家战争公园的储藏室里，沃德的子孙们要求公园归还石头。但令他们失望的是，公园的负责人说不能把石头给他们，因为这块石头依照联邦法律规定已经被政府认证为战争纪念物并登记在册，这就意味着他有责任把这块石头当作政府财产并对其进行保护。沃德的子孙们对此很生气，于是他们找到了一个参议员，把这件事情作为一个议案提交到了国会。媒体在对这件事情的报道时使用了这样一个标题：红带子缠绕住了纪念石头。⑦

当人们认为政府的文书工作是多余的时候，他们也把这归结为政府的繁文缛节。赫伯特·考夫曼在关于这方面研究的著作中提到，填写政府机构的信息表格、报告是繁文缛节的典型体现。如果填写这些表格是出于公民的个人利益要求，比如说为了获得政府颁发的许可证

或者是开采石油、使用公共土地的租约，那么这个时候填写表格就是可以让人接受的。但是，如果填写这些表格与公民个人利益无关，相反还要浪费时间、精力，甚至还要公民掏钱包的话，那么民众就会指责这样的工作是不必要的、多余的，令人难以忍受的。⑧

人们抱怨政府的繁文缛节的另一个原因，在于政府对于顾客公众进行的分类以及所制定的一些规章制度。对官僚机构持批评意见的人认为，政府机构的人事部门不应当把每个个体的公众简单地当作个案来进行处理，每个顾客公众都有自己不同的问题需要解决。对于很多美国人来说，被简单地进行分类，并被视作某一抽象类型的个案是一件让人无法容忍的事情。并且，如果不同类型的公众在可以做什么和不可以做什么上都有严格的限定的话，人们就会感觉到自己处于极权主义之下。然而事实上如果没有这些分类以及规章制度，公众就不能享受到平等的待遇。如果福利机构不是按照一定的标准，而是根据和顾客公众之间的感情关系来发放救济金的话，那么这对于社会来说就是退化，公众将陷入到偏袒和争吵的深渊之中。如果警察不是依据部门法规，而是依据自己的种族偏好或是心情来逮捕犯罪嫌疑人的话，没有一个人会在一个滥用法律的社会中感受到安全感。从个人层面来考虑这个问题，如果你必须通过讨厌的研究生入学考试才能成为一名研究生，但后来你发现其他的学生并不需要通过这个考试，那么这个时候你就不会高喊"繁文缛节"，而是大叫"不公平"了。换一种情况，如果你由于"政治原因"不得不去上一个对学生很不民主而且很不受欢迎的教授的课程，因为这门课程是必修课，但后来你得知学校规定，和你同一类型的学生可以通过上其他的课程来代替这门课，这个时候你不仅不会感到自己受到了学校规定的限制，反而会感觉像解放了一般。迈克尔·希尔曾经这样问人们："一种情况是和有礼貌的、热情的、拥有较大权力的官员打交道，另一种情况是和粗鲁的、态度强硬的、只能死板执行规定的官员打交道，哪一种更好呢？"⑨

并不是所有对于繁文缛节的看法都关注这个词语本身多样的、含糊的象征意义。巴里·波兹曼为繁文缛节下了一个明确的并且可量

化的含义：这是一些规则，人们必须遵循这些规则并且承担规则所规定的责任和义务，但这些规则的事实却并未达到当初规则制定时候的最初目的。这些规则分为两种类型，一种是先天就不好的规则——也就是说规则本身就是存在问题的，另一种是后天变坏的规则——这类规则是由于执行过程中产生了问题。一般来说，本身就存在问题的规则并不常见，第二种规则的问题是在执行过程中慢慢显现出来的，尤其是在环境和政策发生变化的情况下问题更容易产生。我们的目标是一旦发现规章制度体系中存在着后天变坏的规则的话，就应当马上将这些规则废除。

是不是相比较私人组织来说，政府中的繁文缛节更加盛行呢？波兹曼对此进行了研究，他得出的答案是肯定的，大多数情况下是如此。但是，导致这种情况产生的原因并不在于政府的规章制定系统本身非常糟糕，而是因为政府更多地受到了来自外部的力量的监督压力，比如说权力实施程序、道德法、会计核查和审计、公民服务规章以及信息自由法等。所有的这些监督都源自于我们的宪法、权力制衡以及价值系统。波兹曼认为政府所作的一些日常工作并不需要外界监督施加过大的压力，因为这只会让事情变糟，我们需要的是创造一个法治的民主环境。⑩

总而言之，官僚系统内的成员们总是处在一个两难的境地之中，因为他们所要应对的不是某一个单独的利益群体或是单纯的市场需求，相反，他们所面对的而且必须面对的是政治的所有过程。在这一过程之中追求的是许多相互竞争的价值观和需求，因而不可避免地有一些诉求是无法达到的，有一些要求是无法满足的。而当公众各自不同的要求无法得到满足的时候，人们便会指责官员。通常情况下，人们会把导致需求无法满足的原因归咎为官僚体系的繁文缛节。然而，自从19世纪以来产生的繁文缛节并不能说明官僚体系没有效率或是失败，它更多地说明了政府所处的一个困境的本质：不得不出于很多原因，为很多人，去做很多事情。

众多政府机构参与执行

在美国，政府一个计划的实施会牵涉到很多个不同层级的政府，这是官僚系统所面临的另一个困难。如果执行过程只涉及一个机构并且只由这个机构来对行动独自负责的话，那么执行过程会非常简单。克里斯多夫·胡德认为，从理论上来说，一个"完美政府"的首要条件，在于这个政府的行政体系必须是"上下统一的，就好比是在同一权威下站成一排的很多个士兵"。里维斯·耿曾经尝试回答这样一个问题："为什么执行就这么困难呢?"通过观察，他发现要想使执行变得简单容易只有一个办法，那就是"只有一个执行机构，并且这个机构完成的任务不需要在执行过程中依赖于其他机构"。马尔科姆·高格金和他的研究伙伴提出了这样一种看法："越多的组织部门参与到执行过程中，就越有可能导致执行不畅，执行过程中就越容易发生偏差。"[11]

最早对这一问题进行学术研究的是杰弗里·普里斯曼和亚伦·威尔达夫斯基，他们在1973年出版了经典的著作《执行》。鲁比·高登博格曾经画过一幅讽刺画，画旁边写了这样的文字："*华盛顿的伟大愿望在奥克兰的破灭；联邦政府的计划要想实施下去除非发生奇迹——希望都已经破灭了，但两个孜孜不倦的人还在努力构建着道德大厦，这可真是经济发展机构的一个传奇故事*。"[12]这里的"希望"事实上指的是奥克兰和加利福利亚的新港口和飞机场，以及一个工业园区和公路。华盛顿经济发展局已经准许了这些项目的开工，所有的当地团体也基本上同意施工。但是最后，这些项目都夭折了，六年的时间只修建了一个港口的基本雏形。

项目失败的原因涉及在众多各机构和政治力量之间协调的复杂性，每一个执行者都可以减缓工程的进展甚至于让其停工。从细节方面去回顾和分析决策过程，普里斯曼和威尔达夫斯基发现，要想顺利完成这些项目需要大约70个机构的配合，他们大概地计算了一下，如

果按照每个机构都有80%的合作可能性来计算，要扫除项目实施过程中的一切障碍，成功的可能性大约是百万分之一(当然或许这只是一种开玩笑的说法，但成功的几率的确很小)。作者发现了一个具有讽刺意义的事实，当人们在指责官僚系统过分复杂的操作程序导致了项目操作的难度时，却忽视了如果在执行过程中涉及机构范围过大的话，要想在操作过程中进行整合更加困难。

精简政府的理念如果曾经存在过，那么这一理念在今天的美国也已经不复存在了。从实际情况来看，美国公共行政在执行过程中通常都有多方的参与，比如说不同层级的政府以及一些私人组织，有的时候参与方没有上千也有上百。原因在于很长时间以来在美国的公共行政中已经形成了一个传统，那就是执行过程中权力和责任的移交。如果高格金的假设是正确的话，那么官僚体系中的官员们每天的工作都会面临着繁杂的琐事。在这样的一种情况下，法律和政策的执行将会变得十分复杂。如果执行过程非常顺利的话，那么成功的原因也不在于每个执行方高效的工作，而在于这些机构彼此之间达成了相互的合作。

由于在执行过程中权力的移交对象包括了政府和民间组织，从而导致产生双重的复杂性。图4-1的希腊十字图体现了这种二元性。纵向代表的是联邦政府内部不同层级的政府，横向代表的是参与执行的私人组织(构建这个图的灵感来自于H·K·科勒拜奇的佳作《政策》，但两者有所差异，科勒拜奇的图中纵向是政策制定，横向是结构的影响)。⑬

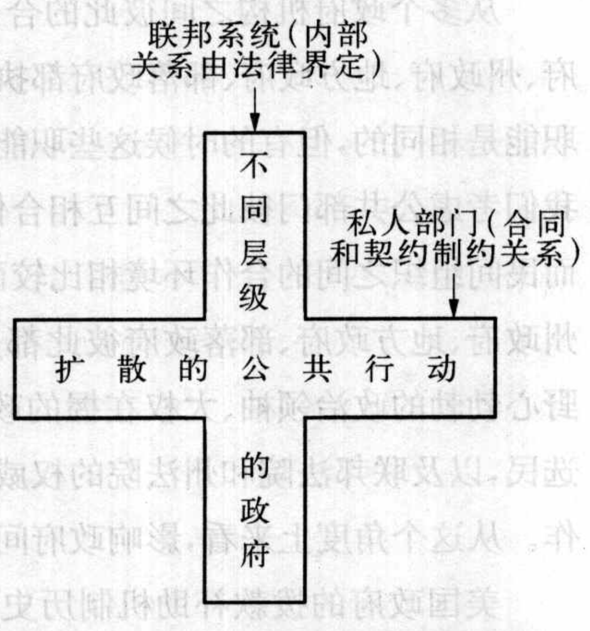


图4-1　体现执行复杂性的希腊十字图

这个图强调了美国官僚体系中行政权力扩散的两个最主要的方向。从纵向来看，它由美国联邦宪法所规定的政府所组成，包括联邦

政府，50 个州政府，接近 80 000 个地方政府，以及 588 个被联邦承认的印第安人部落。所有的政府之间依照相关法律规定彼此发生关系，这种联系不是排他性的，主要通过下放各种类型的拨款来进行。从横向来看，主要是参与执行的民间机构，主要包括一些营利组织、非营利组织和社区组织。横轴被称为“扩散的公共行动”，因为从传统的观点来看，这些参与执行的组织并不属于公共行政的范围之内，但确实是分散在市民社会中的公共—私人行动的联合体。[14]这种类型的公共权力的运行必须遵守法律的规定，行动的机制在于为完成一项特殊的任务或资助业已达成一致的目标签订合同。两个轴的中间交汇处是一个公共区域：国会在 1965—1966 年和 1993—1994 年间通过的 137 个联邦新议案和修正案表明，超过半数的政府项目需要各级政府的共同合作或是需要私人组织的协同参与，还有的既要求政府间合作，也需要民间组织参与其中。[15]

以上内容主要讨论了官僚体系由于在多个政府之间相互授权所引起的一些问题，本章接下来将要讨论的是政府对民间组织的授权问题。

从多个政府机构之间彼此的合作来说，最关键的问题在于联邦政府、州政府、地方政府、部落政府都执行各自的政府职能，有的时候这些职能是相同的，但有的时候这些职能是矛盾的。值得注意的一点是，当我们考虑公共部门彼此之间互相合作的环境时，会发现情况非常复杂，而民间组织之间的合作环境相比较而言要简单得多。首先，联邦政府、州政府、地方政府、部落政府彼此都是合法的、独立自主的实体；其次，野心勃勃的政治领袖、大权在握的政治党派、大量的金钱、吵闹不休的选民，以及联邦法院和州法院的权威，所有这些都会影响到政府间的合作。从这个角度上来看，影响政府间合作的因素可谓是纷繁复杂。

美国政府的拨款补助机制历史非常久远，从 19 世纪开始，联邦政府就开始对铁路、大学和州政府进行土地补助。自从 1913 年开始执行联邦收入税以来，补助都采用了现金的形式，但通常都有附加条件。到 1970 年，联邦政府下发了超过 250 亿美元的补助给州政府和地方政府，1985 年这一数字超过了 1 000 亿美元，1994 年达到2 000亿美

元，到2001年上升到3 000亿美元。目前联邦政府接近17％的支出是用于各种类型的补助和拨款，州和地方收入中的32％来自于联邦的拨款。[16]

表4－1列举了联邦政府中排在前十位的拨款机构，这一排名主要依据州、地方、部落政府提交的拨款项目多少而定。联邦所有的拨款项目是591个，这十个机构的拨款项目总共就达到了552个，余下的拨款项目来自于其他的机构和部门。此外，还有另外337个联邦拨款项目是专门针对非营利组织和个人的——比如说资助一个研究项目或者设立奖学金。州政府同样也进行拨款，其对象主要是州政府下辖的地方政府和一些民间组织，所有的州政府下发的拨款总额加起来已经超过了联邦政府拨款的数目。大约70％的州政府拨款资金来自于州的税收，其余的部分主要从华盛顿获得。[17]

表4－1 1998年前十名的拨款机构

机　构	拨款项目	拨款金额(百万美元)
健康和人类服务部	155	155 275
教育部	100	21 474
内政部	58	1 788
农业部	55	18 784
商业部	39	622
司法部	38	4 410
环境保护署	36	3 100
住房与城市发展署	33	23 733
交通部	19	29 331
劳动部	19	7 447

资料来源：David R. Beam and Timothy J. Conlan, "Grants," in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon (Oxford: Oxford University Press, 2002), 347.

从表4－2中可以更大范围地看到联邦政府的拨款项目，表中依据拨款数额来排序。到目前为止，排在第一位的是医疗补助，这一补助由医疗保险和医疗补助中心（CMS，也就是以前为人熟知的健康财政管理机构）负责下发。如同丹尼尔·威廉姆斯说的那样，CMS是最后一个纯粹"舵手"性质的机构，它只负责每年下发几千万的资金，从不实际去执行任何事务。它通过和社会保险机构的建立合同来确定补助金的受益者名单。地方的医疗机构依次执行CMS的任务并直接和医疗保健的提供者直接进行联系，这些医疗保健的提供者大多是私人部门。依照规定，公共医疗补助制度主要由五十个州政府来推行。州政府要负责对地方医疗机构以及医疗保健提供者的管理工作。威廉姆斯指出，复杂的层层授权会导致实际执行过程中出现很多的困难，同时也会导致责任划分不清。当医疗保健的提供者及其拥护者指责联邦政府的规则过于死板的时候，地方医疗机构说这是州政府的问题，社会保险机构和州政府说这是CMS的问题，CMS却说它只承担监督责任，并不直接参与执行。所有的说法都是正确的，问题不在于其中的任何一方，而在于整个系统本身。[18]

表4－2　1998年二十个最大的联邦拨款项目

项　　目	拨款金额（百万美元）
医疗补助	104.8
高速公路设计和施工	21.9
困难家庭的临时补助（TANF）	16.7
租房认证计划第八条	8.1
地方教育	7.4
公立学校午餐补助	5.9
领先计划	4.3
州儿童保险计划（CHIP）	4.2

续 表

项　　目	拨款金额（百万美元）
儿童资助计划	4.1
妇女、婴儿和孩子(WIC)	3.9
下拨给州的特殊教育拨款	3.8
孤儿院	3.5
社区发展基金(CDBG)	2.9
公共住宅和印第安人住宅	2.9
联邦运输规划	2.7
各州失业保险	2.5
联邦运输资本投资	2.3
社会服务一揽子补贴	2.3
康复服务——各州职业康复项目	2.2
综合公共住宅发展计划	2.2

资料来源：David R. Beam and Timothy J. Conlan, "Grants," in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon (Oxford: Oxford University Press, 2002), 348.

尽管政府之间的合作非常复杂，但是，民众最终依然享受到了政府提供的公共产品。医疗保险和公共医疗补助帮助上百万的美国人能够上医院看病，为整个国家民众的健康做出了巨大的贡献。在表4-2中所提到的所有的这些拨款项目同样发挥了作用。高速公路设计和施工的拨款帮助建成并维护了巨大的州际高速公路网络，困难家庭临时补助帮助那些在福利改革中受到损害的家庭渡过暂时的难关，公立学校午餐补助每天给2 500万孩子提供了午餐，领先计划给900 000个生活水平低下的孩子提供了在学校以及社会中获得成功的机会。其他的一些拨款项目所发挥的作用在之前也曾提及：在第1章中介绍由于有了

WIC拨款，新生儿的体重有了上升；在第2章中论述了美国所取得的很多成就；在第3章中讨论了少数族裔教育的提高和发展。

美国政府的拨款补助机制能够取得成功的一个关键原因在于联邦政府花费了大量的资金用于各项补助。但同时，由于这一机制的复杂性导致发放和接受补助的政府机构的工作都变得非常困难。对于发放补助的政府人员来说，最主要的问题在于他们无法对那些补助项目实施直接控制，但他们却需要对这些项目的实施情况负责；从一定意义上来说，权力和责任在这个地方发生了分离。下发的补助经过的层级越多，补助的使用效率和正确率就可能越低。比如说，接受补助的政府有可能将补助用在其他的地方，这就意味着补助并没有使用在既定的地方，并没有达成预期的目的。在补助的下发、使用过程中需要无数的审计员、检察员和评估员开展工作，他们的工作将会消耗掉很多宝贵的时间和精力。对补助申请表的预先审查、在法定的期限内下发补助对于美国的补助机制本生而言是很大的负担。补助项目办公室的工作人员们经常因为惊讶而变得目瞪口呆，这并不是因为他们感叹自己的工作目标太高，而是被眼前如潮水一般涌来的补助申请表给吓倒了。公共行政不再是直接影响社会的一项活动，而成了在一个循环里不停地来回绕圈。

在这样一种情况下，接受补助的政府的工作也变得十分困难。很多时候如果没有了上级政府的补助，下级政府的很多工作就无法开展下去，当然，补助的重要程度也要看工作的性质。对于接受补助的基层政府和组织来说，它们需要花费大量的时间和代价再填写相关的补助表格、收集季度报告、每年上交一次的补助的再申请表格。对于一些项目来说，每年的补助申请能否得到批准以及能够申请到多少补助常常是个不定数。一旦补助的下发延迟，就会影响到相关项目的开展和人力配置。因此，很多政府官员为了保住每年的补助，不得不放着自己的工作不做，而把主要的精力放在如何向上级政府申请补助上。最后，是否通过下级政府的补助申请成为补助下发者手中的筹码，下发的补助也似乎成了一种施舍。这样导致的一个严重问题就是，补助下发机构

的领导者们非正式的一些信息会成为决定补助申请是否通过的决定性力量，而不再依据当地居民的希望和需求来决定是否下发补助。在补助机制中考虑到了一揽子补贴以及搁置项目，但这只是机制的一个部分。

另外两种政府内部行政模式也带来了一些特殊的问题。一种模式是对较低层级的政府进行细化的监督，监督的主体是联邦系统中和其相对应的一个机构。对于一个联邦国家来说，这种监督的一个典型例子就是社会保障管理机构对州康复服务部门残疾鉴定工作的监督。另一例子是联邦失业保险机构和美国就业机构对州就业委员会的监督（在表4-2中曾提到，在补助项目中包括了州相关机构对失业人员提供保险。在第2章中曾经统计过失业补偿工作中的错误率以及补偿工作的时效性，这些都是联邦机构监督的内容）。在州对地方的监督工作中也有同样的例子，比如州社会服务机构对社区福利部门的监督，州审查办公室对城市和社区公共财产的核实，以及州供水董事会对地方水厂的监督。

作为一种典型的模式，上述政府内部监督方式包括细化了的对下级财政的控制，同时也包括了在档案保管、统计信息收集、人事操作和项目评价方面要求的降低。在很多情况下，上级发给下级行政人员手册对官员们每天的工作都进行了详细的规定，并定期对手册的内容进行更换。这样一种监督模式的主要优点在于，可以通过分散行动的方式来完成工作，但同时又保证了工作完成的统一质量。并且，如果降低付给的报酬的话，这种方式还可以节约成本。而对于被监督者来说，这种监督模式会导致他们自由裁量权的减少，无法依据地方的具体情况来做一些灵活的调整。同时，这样一种模式会导致被监督者工作量的增加以及额外的成本。此外，由于和部门领导相比，工作人员的收入非常令人不满意，从而也会导致他们工作热情降低，士气低落。

政府内部行政的另一种模式是委任托管。委任托管是政府间的一种法定授权行为，比如联邦政府对州政府和地方政府的授权，或是州政府对地方政府的授权。凯瑟琳·洛弗尔和查尔斯·托宾对联邦政府和州政府的授权行为作了一次详细的统计，这份统计表中涉及五个州：加利福尼亚、北卡罗来纳州、新泽西州、华盛顿州和威斯康星

州。统计发现，联邦政府发出了 223 份直接授权书，州政府发出了3 268份直接授权书。[19]

有的授权行为中附带有补助的下发，另一些则只是单纯的委任托管。在授权书中会清楚写明权力接受者在行政程序、汇报要求、人事操作等方面的要求。某些授权书实际上是对下级行为的一种限制，比如对税收权力的委任托管，加利福尼亚的情况是一个非常著名的例子。有的时候下放的权力制定授予某个特定的机构，比如要求社区健康部门必须为门诊病人提供心理治疗服务。作为选择，它们可以向纵向的所有机构提出申请，比如说负责消除种族歧视、保障残疾人权益和进行双语教育的机构。有的时候，横向部门的批准同样也可以发挥作用，也就是说对横向的任何一个机构的不服从会对其他的机构造成同样的危害。在这样一种情况下，委托管理会就成了行政人员身上的紧身衣，使下级依附于上级。此外，如果只是单纯的委托管理，没有任何附带的资金，这些官员们也会从项目的核心部分中挖掘出可供使用的资源来。1995 年，国会曾经通过了“无经费授权改革法案”，期望通过这一法案来减少联邦政府的授权行为，但收效甚微。[20]

总的来说，政府内部的拨款机制保证了一个国家内部治理的均衡。一方面，这一机制可以平衡各方的需求，有助于解决国家的问题；另一方面也保持和维护了州和地方的自治权。但同时这一机制也使得行政官员们的工作变得更加困难和不确定。一些学者们提倡在政府内部行政中抛弃前面两种模式而采取第三种模式，即加强联邦系统内各成员之间相互依赖性。在这样一种模式中，推崇的不再是自上而下的命令，行政官员们也不会再面临“不顺从就无拨款”的尴尬局面。这些学者们建议将拨款作为一种地位平等的各方谈判、讨价还价、合作的契机。然而，这种模式是否可行有待于将来的检验。[21]

被分散的公共行动

正如前面我们所讨论过的那样，如果某个官员在开展工作的时候

不需要和其他的官员进行协商合作，那么任务完成起来会简单一些；同样，如果没有其他非政府组织的涉入，政府的工作在开展过程中也会简单一些，但在现实生活中，情况却往往相反。美国政府与众不同的一个地方在于它引入社会组织作为公共服务的一个提供者。本杰明·弗兰克林在管理殖民地的邮局时曾经采取了这样的方式，他雇用那些自己拥有马车的人来送信。收税的工作则交给那些擅长和上税者死缠烂打的人去做，只需要付给这些人一定的佣金就行了。如果土地拥有者家中有空闲房间的话，政府将会租用他们的房子给孤儿居住。和今天的情况一样，当时政府的很多公共服务都由私人组织和非营利组织来提供。当政府将一些公共服务授权给社会组织来提供之后，政府的角色就由行为的直接执行者转变成为项目发包者和费用提供者。政府与这些社会组织签订服务提供合同，并且提供一定的补助。同时政府还与其他的公共服务提供者进行协同合作。从这个角度来讲，政府的行为变成了一种社会的行动，公共权力的实施范围由政府扩展到了其他的非政府组织。

如果从工作人员数量的变化来衡量美国政府授权行为的影响的话，那么，据保罗·莱特估计，实际参与到联邦政府公共服务提供中的工作人员的数量大约为联邦政府工作人员数量的两倍。[22]这样的情况也同样发生在州政府和地方政府中。社会组织参与公共服务的提供无论对于政府还是国家来说都是一种很好的模式，它避免了执行过程中的很多复杂性以及政府内部系统提供公共服务时的一些弊端，开辟了公共服务的另一个提供渠道，同时有助于政府对自身权力范围和角色的合理定位。在这一过程中不可避免地会涉及一个问题，那就是政府权力的分散化。

社会组织提供公共服务可以看作是一种间接的政府行为，这种行为和前面讨论的政府内部的拨款机制是不相同的。但是存在于政府与政府之间和政府与社会组织之间的责任与控制关系却是一样的，简单地来讲，二者的不同点在于前者政府所面对的对象是和其类似的另一个政府，而后者政府所面对的对象是一个社会实体。当政府面对一

个社会实体的时候，宪法框架以及权力合法性的约束力会受到一定的削弱。在这样一种关系之下，政府的地位就并不像在和社会组织签订协约时那样的至高无上了。[23]和政府官员们打交道的人不再是政府系统内部的其他官员，而是商人或者组织的代言人，这些商人和组织代言人在和政府打交道的时候往往更多的是考虑利用宪法所赋予个人的权力来保障自己的利益，从而在政府和社会组织交往的过程中，政府将不得不考虑更多不同的组织的激励方式、文化、标准和定位。从政府的角度来看，它所遵循的是一种公共利益至上的原则，从商业组织的角度来看，它所追求的是个人利益至上原则，从社会服务组织的角度来看，它所追求的是完成某一项特定的事业。在这样一种情况下，矛盾的产生是不可避免的，合作并不容易。这是导致很多政府项目搁浅的重要原因。

政府在公共服务社会化的过程中同时引入了私人组织和非营利组织作为公共服务的辅助提供者，由于二者在本质上存在着差别，因此必须分开来考虑问题。近十年来，政府公共服务社会化有了巨大的发展，从最先的政府采购发展到后来的项目承包。1998 年，联邦政府在政府采购上花费了 1 770 亿美元，占全年政府支出的 15%左右，其中的 1 030 亿美元用于购买服务，其余的用于购买物品和建设开支。1999 年，州政府和地方政府在政府采购上总共花费了 17 500 亿美元，占总计支出的 41%。[24]

人们一般能想象到的事情都被以承包的方式转让给了社会组织，比如说新式武器的研制和测试、信息系统的设计和安装、社会服务项目的实施、道路工程和建设项目，以及训练中心的运营等。在军事领域中，社会组织负责军事基地的修建、维护和日常供给，并且负责管理通讯系统，维修直升机，以及战争地区的经济重建工作。我们在第 3 章中曾经讨论过，洛杉矶地区的市政当局把很多的公共服务都承包给了社会组织，比如街道清扫、档案管理、垃圾清扫、工资发放、交通灯维护、道路浇沥青、树木草地修剪。公共服务的承包者们还负责外援工作、监狱管理、消防工作、用照相机拍摄超速驾驶的违章者，以及拖走

违规车辆等。甚至美国国税局还曾考虑过将收税的工作外包出去。“为政府工作的人”在过去曾经是人们在鸡尾酒会上的笑料，而今却已成为美国社会和谐发展不可缺少的重要组成部分。

公共服务社会化给美国社会带来了很大的影响。但从地方经济的发展来看，西雅图、圣地亚哥、休斯敦、诺福克以及很多其他的城市对于联邦拨款的依赖性依然很大。20世纪90年代，华盛顿地区高科技发展呈现泡沫状态，很多大都市地区，在信息技术领域与政府签约的私人组织，以及国家安全组织对此都保持非常谨慎的态度。国防部很多大的签约伙伴，比如说马丁·洛克希德、吉勒诺·戴勒米克斯、诺斯普·格鲁曼以及瑞斯恩，他们在华盛顿附近地区雇佣了上千的人。这些大集团主们的产业并不在华盛顿附近，他们做出这样的选择主要是为了能够更好地与政府进行沟通，华盛顿是政府决策的中心地。从议案建议、议案提交、合同的重新签订、了解政治相关信息等角度来看，驻扎在华盛顿对于和政府保持紧密联系来说是很有必要的。此外，在华盛顿周围还聚集着一大批等待着与政府就任何一个可能的项目进行签约的人群，不管这个项目是软件的开发工作还是培训手册的编写工作。

“契约国家”的存在有其必然性。首先，政府所需要的一些物品以及服务需要一定的技术才能够提供，而政府内部并不具备这样的技术条件，即使拥有一定的技术，也无法从数量上满足政府的要求。其次，投资者们愿意把大量资金投放在一些政府并不是永远需要的机器和设备上，但纳税人却不会愿意。最后一个非常重要的政治原因是公共服务的社会化可以让官员们自我感觉政府正在像公众所期望的那样变得越来越小，但事实上政府的开支却越来越大。

很多人认为，公共服务外包可以简化执行过程的复杂性，因为从目前来讲这种服务是通过付费的方式由政府以外的主体来提供的。但事实上，由于存在着拨款机制，公共服务外包反而使得执行过程更加复杂，因为政府作为发包者必须保证服务的质量，这样导致政府需要控制的范围反而增加了一个层级。如果承包者继续往下承包，政府

的控制对象就增加了两个层级。如果再往下承包，那么政府的控制对象就变成了三个层级，以此类推。

就如同普利斯曼和威尔达夫斯基说的那样，只有时间能够让人们真正体会到合作行为的复杂性。设想这样一个例子，如果一个社会服务机构雇佣了一个公司来帮助开发一个计算机系统，这个系统主要用于跟踪调查那些游手好闲的父亲。尽管这个系统可以发挥一定的作用，但是它却无法预见到将来有可能发生的一些问题。要想避免不必要的延迟以及额外的成本，避免在执行过程中出现问题，必须依赖政府官员们及时将相关信息通知给系统开发公司。这样一来，如果要有效地对系统开发公司的工作进行监督，那么政府内部负责与这个公司签约的官员，或是这个官员的技术代表必须对这个系统有详细的了解，并且这个官员或是技术代表在整个官僚系统中需要拥有一定的权力，从而在系统出现问题之前可以及时补救。然而，在政府系统内部却缺少这样的官员或是技术代表。

公共服务社会化导致执行难度反而增加，这里有一个真实的事件可以作为例证。事实上，这是一个惨剧，那就是 2003 年 2 月 1 日发生的哥伦比亚航天飞机坠毁事件。美国航空航天局(NASA)的领导阶层长期以来对私人组织有偏好，1996 年，美国航空航天局将哥伦比亚航天飞机项目的所有日常管理工作都承包给了一家合资的航空公司——马丁·洛克希德和波音公司。这个公司被称为联合航空联盟，这家公司把从政府那里承包来的工作又分别承包给了 2 240 个转包商。这些承包工作中包括安全检测，美国航空航天局人事部门对这一工作的开展概况进行了检查，但却没有亲自监督。如果这家公司违反了安全规定，他们会受到责罚；如果他们按时完成了任务，则会得到奖赏，并且，如果公司在按时完成任务的同时还节约了成本，那么他们将会得到所节约下来的成本的 35%作为奖励。哥伦比亚事件调查局在报告中指出，美国航空航天局这种马虎、自负的行为导致了哥伦比亚号航天飞机引擎隐患在发射升空前未被发现。此外，调查局还指出了航空航天局在信息沟通以及内部合作方面都存在着很大的问题。但

在这份调查报告中并没有直接对美国航空航天局、联合航空联盟公司以及他们的承包行为进行公开明确的批评，报告认为，如果因为这个事件而停止将航天飞机承包给私人组织来进行管理的话，将无助于问题的解决，相反还会使安全系统存在的问题变得更加严重，更加复杂。㉕

众所周知，在公共服务的外包运动的身后有一股意识形态的力量在推动着其前进，这一理论的核心观点盲目地认为私人组织的效率是无可比及的。那么，公共服务外包之后是否真节约了成本和资源呢？事实上，也许有的是私人组织雇用的那些工人们拿到的工资减少了，对于私人组织而言，他们追求的是利益，政府在签约之后不得不为合约所引发的一系列问题（承诺给私人组织的奖赏，以及私人组织为完成任务而提出的要求等等）付出人力和物力。过去的很多事例已经证明了这个问题。格里米·霍奇曾经研究过129份关于清洁、维护以及垃圾清扫服务方面的调查报告，报告表明，在服务外包之后，只有6%—12%左右的公共服务开支减少，大部分的公共服务在外包之后成本并没有明显地减少。唐纳德·凯特通过对地方政府的研究发现，大部分的地方机构认为公共服务的外包给政府节省了开支，但在凯特看来，成本的减少大部分的原因应当在于这些机构在降低工资、削减额外开支、人员雇用裁减上有了更大的自由。杰弗里·格林尼对12个城市进行了比较，其中6个城市广泛进行了公共服务的外包，另外6个城市则依旧由政府来提供所有的公共服务。通过比较，格林伊发现公共服务社会化的城市在效率上比较高，尽管这一差距从数据上来看并不十分明显。当他以生产力为标准对这12个城市进行排名的时候，发现生产力水平最高的和最低的都是公共服务外包的城市，政府提供所有公共服务的城市处于中间水平。通过这一研究，格林伊认为，不能一味地认为公共服务的外包就可以提高政府的效率。另一个学者乔治·博涅就效率问题以及公共服务外包问题进行了20多次实证研究，其中半数的研究证明公共服务的外包的确提高了政府的效率，博涅依此认为私人组织的确在效率上要高于公共组织。但博涅的

这些研究中很多都存在方法上的问题。[26]

对于大多数人来说，并没有必要去探讨私人组织的效率是否真的要比政府高，人们从感情上通常认为的确是这样。我 25 岁的时候曾经在预算局（也就是现在的管理与预算办公室）做过实习生，当时我负责一个名为“与私人组织竞争”的项目，这是 55－4 公告发布之后开展的一个项目，于两年之前开始进行。当时艾森豪威尔总统的观点认为政府不应当卷入商业性质的事务，这一观点对当时的政府和社会有很大的影响。我和我的导师不得不乘坐政府的飞机飞抵五角大楼，然后告诉那些官员们，总统希望他们将军队的日常生活事务交给私人公司去负责。他们非常严肃也很有礼貌地同意了，但是却什么也没有做。后来我才慢慢地明白，知道如何制作冰淇淋和如何修补鞋子对于军队来说是一件非常重要的事情，尤其是在战争期间。

许多年之后，管理与预算办公室的 A－76 号公告把艾森豪威尔的反竞争计划的重点转移到研究如何让一个特定的政府部门变为最有效的组织，如果事实证明政府部门无法成为最有效的组织的话，私人组织将被允许参与到公共事务承包的竞标过程中。当然，政府内部的组织同样可以参与到竞标活动中。冗长的研究花费了巨大的成本，这些钱大部分都花在了国防部的设备上。让那些参与竞标的私人组织和国会中的保守派们感到气愤的是，当招标活动展开的时候，有半数的时候是政府自己最终竞标获胜。招标活动的规则对于参与政府招标活动的竞标者们来说非常不利，他们希望能够和参与竞标的政府组织站在同一起跑线上。[27]

1997 年，对于政府采取竞标方式承包公共项目的怨言越来越大。联邦航空署（FAA）对一个总价值为 2.5 亿美元的信息技术项目进行招标，这一项目名为“冰人”（项目主要涉及计算机主机系统环境以及网络），联邦航空署希望通过这个项目的实施来对其人员、工资，以及飞行安全等进行管理。最后的结果让所有的私人 IT 组织大吃一惊，因为从竞标中胜出的不是哪一家著名的私人 IT 公司，而是农业部的一个周转基金部门——设立在堪萨斯城的国家信息技术中心，它的出

价比 IBM 公司、优利系统公司、马丁·洛克西德公司，以及其他这一行业中的很多大公司的出价要低 15%。"冰人"项目近些年在实际运作中得到了使用者的大加赞扬，事实证明国家信息技术中心的工作是非常成功的。[28]

正如在第3章中讨论过的那样，公共服务外包这一行为的核心理念认为：私人组织提供公共服务有助于提高公共服务的质量以及降低服务的成本，因为私人组织之间存在着市场竞争。这种看法存在一个假设前提，即认为相互竞争的私人组织正是因为要给政府提供高质量的服务或产品而存在的，但事实上，政府所购买的很多产品和服务并不是现货供应，质量也并不完全过硬，比如说新型武器系统、对无家可归者的救助。从整个国家的范围来看，没有哪一个私人组织可以站出来大声说，它比当地政府更加了解当地的社会和经济方面的问题。我的家乡也进行公共服务的外包，但垃圾的回收工作在外包时只有一个承包者参与竞标，从而导致地方议会只能将这一工作承包给这个组织，因为实在没有其他的代替者可以选择。在一些投标竞争并不很激烈的公共服务领域中，政府与承包者之间会形成一种工作上的关系，由于这种关系的存在，因而在很多时候公共服务的承包合同可以自然延长，而不需要通过严格的审查。

除了效率、成本等因素外，公共服务外包过程中还会涉及其他很多的因素。豪吉注意到，关于这一问题的研究著作中大多会提到腐败的问题，比如说在竞标过程中偏向竞选费用捐助者，或者政府官员接受竞标者的回扣。凯特举了一个例子，旧金山的一个官员将政府的一个项目承包给了自己以前工作过的公司，以此作为对公司的回报。由此可见，官员和政府之间的利益冲突是一个确实存在的问题。在联邦政府层面，竞标者投机取巧的现象同样存在，比如他们免费使用了自己配偶公司的设备，但在成本中却加入一项设备租借费，类似的例子数不胜数。凯特的研究指出了一个很具讽刺意义的问题，政府中存在的极度浪费、欺诈以及权力滥用等问题的原因很多时候并不在于政府本身，而在于私人承包者。政府官员们是应当受到责备，但责备的原

因只在于他们没有查出这些不合法行为。[29]

大卫·范·斯莱克从州的层面研究了公共服务私人化现象。在他的研究结论中有这样一种看法：政府官员和承包者之间过于紧密的关系会导致公共服务竞标过程中出现垄断现象。斯莱克认为，部门负责人与承包者之间的关系有的时候似乎呈现一种"相互错位"的状态。由于存在这样一种不寻常的关系，导致一些关键部门被整个系统所束缚，这种束缚可以通过一个例子体现出来。《华盛顿邮报》的记者在调查之后写了一篇文章，文章报道的对象是哥伦比亚地区的一家破产公司。这是一家名为"再次监督"的公司，它曾经受政府委托，负责收留有犯罪记录的青少年，为他们提供住所。这家公司之所以引起人们的注意是因为它有六个管理人员先后被谋杀，而后另一个管理人员也接到了谋杀恐吓。记者调查后发现"再次监督"是一个教师和一个社工创办的公司，他们二人都是一个地区性的问题少年帮助项目中的工作人员，这位教师同时还是这一项目的执行监督者之一，而这位社工是此项目青少年服务部门的人员。后来他们二人合作开办了一家新的公司，也就是"再次监督"公司，创办这家公司的目的在于以这家新公司的名义去向他们自己工作的机构申请承包青少年看管服务。毫无疑问，他们成功了。在破产之前，"再次监督"公司运行了四年，四年期间这一组织没有受到任何切实和必要的监督，也没有任何机构来对它进行控制，这样一种缺乏监督的运行状态导致了后来严重的结果，用《华盛顿邮报》记者的话来说，这是"灾难性的后果"。[30]

公共服务承包者与政府官员之间的内部关系并不仅限于州政府和地方政府层面，1991 海湾战争之后，国防部部长理查德·切尼要求五角大楼就如何在战后对驻扎在海湾地区的美军提供后勤保障进行研究，五角大楼将这一课题承包给了爱达蒙州的一家名为布朗—鲁特的公司。尔后，五角大楼方面起草了一份计划，准备把战后海湾地区军事活动的所有后勤保障事务都承包给一家公司来提供。这一计划得到了通过，布朗—鲁特公司被挑选成为后勤事务的提供者。后来，切尼成为布朗—鲁特公司的母公司——总部位于休斯敦的美国油气

产品巨人哈里伯顿公司的首席执行长官。切尼在这一职位上待了五年，直到2000年被任命成为美国副总统。切尼就任副总统一年之后，布朗—鲁特公司又获得了政府的另一长期项目的承包权，负责为美军在海外部署的军队提供服务。“特殊照顾”帮助布朗—鲁特公司又获得了很多个政府外包项目，截至2003年10月，布朗—鲁特公司负责承包的政府项目的总金额已高达1.83亿美元，这些项目的利润被用于资助“9·11”事件之后在阿富汗所展开的“保障永久自由”行动。此外，在美国入侵伊拉克之后，“保障伊拉克自由”行动也开始展开，布朗—鲁特公司从中获得了总计17亿美元的政府承包项目。2002—2003年间，哈里伯顿公司的股价上涨了50%，公司状况也由原先的赤字转为盈利。尽管副总统切尼已经不再直接对公司进行管理，但他依然拥有公司的股票，并因其曾经为公司服务过而获得公司所提供的报酬。[31]

《权力分享》是凯特就公共服务外包所写的一本具有划时代意义的著作，在书中他指出，政府外包行为最关键的地方在于：不需要去考虑管理方面具体的细节问题，而应当关注最基本的政府管理职能。一旦政府将责任转让给私人组织，政府的权力也随之让渡了出去。政府项目的承包者们并不是和政府保持一定距离的单纯的商品和服务提供者，相反，他们渗入政府内部，积极参与到政策的执行过程中。这就不奇怪为什么无数的顾问或者承包者的代表们热衷与政府官员们商谈项目开发或是战略计划了。承包商们雇用来执行项目的员工堂而皇之地坐在政府官员们的办公室里。在政府办公大楼里，原本修建给官员们休息用的房间变成了承包商的人事办公室。在这样一种情况下，承包商不只是在单纯执行从政府手中承包过来的项目，他们还进一步控制了政府官员和外界选民之间的联系，从而使得自身拥有了某种特定的权势。由于政府内部缺乏地方官员，从而导致承包商渗透进入到政府内部，有时候甚至参与一些机密工作，比如说计划制定以及会议投票。这渐渐使得公共事务的管理不再只是政府内部一项单独的职能，也成了承包商的一项活动。政府的外包行为不仅没有使得

自身工作得到简化,相反变得更加复杂化了。[32]

在公共服务社会化的改革过程中,除了上述讨论的公共服务外包这一形式外,还存在着其他不同的方式。每一种方式都有各自不同的复杂性,在执行过程中也有所不同。

其中一种方式就是引入非营利组织作为政府提供公共服务的替代者。在这一种模式之下,非政府组织成为公共服务的提供者,他们负责向公众提供公共服务,比如为吸毒者提供服务、给艾滋病人提供咨询和辅导、为残疾人提供康复治疗、为受虐待的妇女和儿童提供保护,以及给无家可归者提供庇护所。这些非政府组织从政府处获得一定数额的拨款或者是项目资金,并且通过减免税收等措施来鼓励个人或私人组织向这些非政府组织进行捐款,作为非政府组织运作经费的补充。非政府组织所获得的公共基金通常要经过一到两个中介层面,比如说通过州政府的部门下发,或者是通过地方的专项补助,从而导致这些非营利组织拥有较大的自治权,如果这个组织的领导者拥有非凡的个人魅力,并且拥有崇高的社会理想,那么这个组织的运行很有可能会受到这个领导的影响,但更多的时候,非营利组织只对董事会负责。

非营利组织提供公共服务有一定的优势,它可以针对不同的情况采取不同的解决办法。非营利组织通过提供平台吸引社区的人员参与到组织活动中来,从而通过社区本身人员的工作来提高整个社区的服务质量。志愿者们充当社区服务项目的工作人员,一方面加强了社区人员之间的沟通联系,另一方面也节省了项目成本。

从另一个方面来说,由于政府是社区服务项目的最初发起者和资金提供者,因此即使政府在这些项目中不需要承担法律上的责任,也需要承担道义上的责任,政府必须监督社区服务的质量。但由于政府并不是这些服务项目的直接提供者,因此在很大程度上难以保证服务的质量。非政府组织中项目的直接执行者及其董事会拥有项目的控制权。如果社区公众对于服务质量感觉不满意,那么除了要求非政府组织作出一些改进之外,公众没有其他的可行方法。有时,一些非政

府组织并不具备实施某个服务项目所必需的技术和能力，但这些问题却经常会被人们所忽视。有学者曾经对爱尔派索的18个社区发展组织进行了研究，结果发现它们中的大部分在财务制度、管理等方面都非常粗糙、简陋，并且大部分都是兼职人员。[33]

我有一个学生叫米歇尔·墨菲，她就非政府组织提供公共服务做了一个对比研究，这一研究和前面第3章中讨论的在官僚系统中所进行的对比研究具有同样的意义。她从两个州各挑选了一个社区发展组织作为研究对象，这两个组织在规模、宗旨、组织结构上都非常相似，董事会成员们都很积极、活跃，组织的资金来源也非常广泛，在社区中声誉都很好。二者的差别仅在于其中的一个组织在行动过程中稍显被动，在财务安全方面也稍有欠缺，声望也较小一些，此外别无其他。这些差别并没有影响到两个组织的工作开展成效，也就是说，非营利组织的成效往往"视情况而定"。通过研究，墨菲认为能够影响到非营利组织活动成败的因素主要在于组织领导者的领导风格、董事会成员的工作热情和积极性，以及组织与社区的关系。[34]

不同的非营利组织的组织特点不同，除此之外，由非营利组织参与提供公共服务这种模式在政治上很有可能会引起大的争议。在最近的一篇文章中，希勒·肯尼迪和沃尔夫冈·比勒费尔德讨论了布什总统名为"仁慈的选择"计划的执行，这一计划主动引导联邦基金投向宗教组织，不过前提是宗教组织必须提供社会服务。两个学者指出，尽管宗教组织多年来一直致力于社会服务，但总统的关注依然激起了人们对于这一话题的争论。平民自由主义者把总统的这次主动行动看作是对政教分离论的突然袭击。宗教人士中的右派们则警告人们，政府和宗教是永远不可能走在一起的。黑人牧师认为伴随"政府的施舍"而来的就是"政府的镣铐"。正如肯尼迪和比勒费尔德所指出的那样，"夹在中间左右挨骂的是那些议员们，面对具有重大影响的行政挑战，他们必须坚持自己的立法工作"。[35]

除了承包和通过非营利组织来提供公共服务之外，公共服务社会化的另外三种形式也慢慢浮出了水面：公私合作、协作网络，以及由

私人组织来提供公共服务。从私有化程度的角度来看,以上三种形式中政府在其中所发挥的作用逐渐减小。

在公私合作形式中,除了政府之外,通常会有一个或者多个私人部门共同参与一个合作项目的开发和执行。尽管公私合作通常情况下是指政府与私人部门之间开展的长期合作,但严格来讲,公私合作指的是政府和私人部门双方共同分担合作项目的成本、风险,以及收益分享。类似的例子比如一个开发商和政府合作联合修建一个大型超市,或者市政厅,再者就像弗吉尼亚理工大学、州交通部和一家汽车工厂共同合作开发"道路测试器"。在这样一种合作形式中,合作的双方地位平等,它们在决策、控制、财务等方面都享有同等的权力。

公私合作的形式给人们的感觉似乎合作双方的关系就像"妈妈和爱女"一般,合作双方都为彼此共同的项目竭尽全力,尽管双方在组织结构方面存在着差异,但在这样一种情况下,人们通常不会去质疑二者之间的合作。但是,这一形式同样存在着自己的复杂性。合作的双方不仅仅只是单纯签订了一个协议,事实上双方建立了一个共同体。它们必须分享权力和资源,必须承认和接受彼此之间的差异,同时还必须在彼此之间建立起信任。合作的双方应当尽量了解对方的技术知识,如果能够掌握则最好。政府和私人部门的这种关系应当内化,在日常合作事务处理中自然体现出来,逐渐形成一种持久的组织文化。在合作过程中,如果双方的价值、理念出现冲突和矛盾,不能强迫对方接受自己的价值、理念,但应当相互理解。私人投资方应当追求利润,保证股东的利益,同时政府官员不得违反宪章或宪法。正如理查德·格希尔指出的那样,要在政府与私人部门之间形成这样一种亲密关系非常不容易。在这样一种合作形式中,政府官员代表的是公众利益,必须承担起以下职责:既要平衡有矛盾冲突的价值,同时又不能放弃基本准则;既要建立起资金运用的理念,同时又不能忽视资金储备;要培养一种放眼世界的开阔眼光,促使企业战略和公共产品的提供和谐发展。[35]

协作网络和公私合作不同,协作网络形式下,合作的双方尽管在

合作过程中关系密切，但整个合作的框架和结构却比较松散，只强调双方共同的目标。在这种合作形式中或许有也或许没有核心的权力结点，协作网络的组成人员来自不同的部门，代表着各自不同的利益。政府有可能是其中的组成部门，也有可能完全不参与到其中。但不管政府是否参与其中，协作网络的工作开展过程中必须考虑到公共利益。协作网络中的某个组成部门有可能成为领导者，但需要强调和保证的是所有参与到协作网络中的成员在地位上都是平等的。之所以强调参与者的平等地位是为了保证组织所作出的所有决定都是在所有参与者同意的基础上达成的，不受到任何压力的影响。

因此，在这种分散模式中，任何一方都没有完全的控制权——包括政府在内。官员们必须遵守共同商议的决定，即使他们想拒绝最后的决定，但合同带来的压力迫使他们无法这样做。所以在协作网络中往往采纳大多数人的意见，较少采取新的政策。比如，州农业发展委员会的组成中有来自公共部门的实体，也有来自私人部门的实体，它们都是农业和经济发展相关的实体。他们寻求办法解决共同面临的问题，扫除行动过程中的障碍。在俄勒冈州一个叫做提拉穆克的乡村地区建立起了一个关注水的质量的协作网络，在这个系统中集合了美国环保署的代表、州管理机构、锯木场、造纸厂，以及农民，共同寻求水资源的管理方法以及监控水质。华盛顿举办了一次国家质量论坛，通过这一论坛协调近一百家负责卫生保健管理和报告的组织之间的合作工作。[37]

公共服务社会化的最后一种形式就是私人组织履行公共职能。这并不是一种新鲜形式——纽约股票交易市场就是一个著名的例子。近年来又出现了两种特别的、引人注目的形式，一种是商业发展区(BID)，商业发展区的建立主要是为了刺激市中心商业和娱乐业的恢复发展，在全国范围内类似的发展区超过了400个。尽管各个商业发展区在法律形式上各不相同，但它们的活动领域基本相似，主要包括了修建人行横道，举办各种庆典，印刷旅游地图，回收垃圾，清理乱涂乱画，管理停车库，管理沿路兜售的摊贩，管理乞丐，安置保安力量。

每一个商业发展区都受控于由资产拥有者所组成的董事会，董事会成员是通过选举产生的，参加选举的人的资产必须达到一定的数量。商业发展区可以对自己的成员征税，制定自己的预算，还可以雇用自己的官员，换句话说，可以把商业发展区看作是一个私人政府。[38]

另一种是交通管理协会（TMA），协会的建立主要是为了改进大城市地区和中心商业区的交通系统和交通工具。全国有超过100个交通管理协会，其中四分之三的协会在加利福尼亚。所有的交通管理协会都是私人协会，其中的一些协会与政府之间有合作关系。协会中的组成人员有资产拥有者、开发者、雇用人员，以及地方政府。协会运营的资金来自于合作成员上交的费用，上交费用的数额由雇用人员数量的多少来决定，协会偶尔也会得到来自政府和私人组织的资助。交通管理协会的职责范围主要包括监控运输流量和往返次数，鼓励更替工作时间安排，鼓励人们合伙使用汽车，管理避难所相关服务，以及为过境运输提供中转。在交通管理协会和政府合作的大多数情况中，最后所作出的决策很多时候并没有和政务官或事务官进行过商议。[39]

解决这些问题

尽管身处两难困境，面临联邦制和分散行动带来的复杂性，人们却期望美国官僚系统能解决所有的问题。在这一章刚开始就曾提到，改革论者认为政府应当而且必须能够使自己可以解决所有的问题，如果按照这一观点去对政府进行评判的话，那么从一开始我们对政府的期望就发生了错误，因为有问题存在并不代表一定可以找到解决问题的方法。政府可以解决社会中存在的一些问题，但却并不是全部问题。在我所居住的地区有一条通往北卡罗来纳州的道路，由于这条道路弯道非常急，因此开车行走在这条路上时非常危险。如果要对这条道路加以改造的话，政府只需要作出一个恰当的决策，然后调拨足够的资金就可以解决问题。但并不是所有问题都可以像修路这样简单的，很多其他的问题要想得到完全的解决几乎是不可能的。最典型的

一个例子就是我们目前所面临的恐怖主义，我们可以与恐怖主义进行斗争，也可以提前对恐怖主义进行防御，但这些措施却无法完全消除恐怖主义潜在的威胁。另一个例子是传染病的全球传播问题，由于微生物适应能力的增强，喷气式飞机的使用，百万人口城市的增多，以及人类和动物之间的接触，在过去的30年中，35种传染病在全球范围内急剧传播。像SARS病毒、西尼罗河病毒、汉塔病毒、埃博拉病毒、尼巴哈病毒、亨德拉病毒，还有艾滋病毒，无论政府采取什么样的措施，都无法完全杀灭它们，所能达到的最好效果只能是在一定程度和范围内控制这些疾病。[40]

然而，公众的心中始终认为政府应当是无所不能的，一旦官僚系统承认自己无法达成上述“无法完成的任务”，并且将这些任务交由整个国家来完成的时候，公众便觉得无法接受政府的这一说法。公众、议员、鼓吹者们不会对政府说：“噢，对，你说的是正确的，这些问题确实是无法解决的，只要你尽力了就好。”相反，批评者毫不让步，他们更加坚决地要求政府必须解决所有的问题。如果依然没有办法解决问题，他们便会故意挑毛病，寻找替罪羊，在这种时候，被当作替罪羊的往往就是官僚系统。

到底什么是“问题”呢？问题就是人们所不喜欢的那些东西——痛苦、困难、偏袒、不幸、缺点、鸿沟、烦恼、悲剧、不便、腐败、灾难，统统都是存在于人们生活中的问题。这个定义中隐含一个很重要的问题，上面所列举出的所有问题都是人主观界定的。所有的问题都源自人们对于现状的感受，而并不是现状本身。在一些困难或者灾难的面前，比如前面所提到的危险的高速公路和恐怖主义，基本上每个人都会把这样的状况看作是问题，因此，必须从集体的眼光出发才能确定什么才是人们真正共同焦虑的问题。而在一些只对部分人来说是问题的情况中，个人的主观性就体现得比较明显。带有暴力色彩的计算机游戏、氡气、童子军中的男同性恋者、毕业典礼上的祈祷者，这些究竟是不是问题就仁者见仁了。

因此，弯道过急的高速公路、恐怖袭击，以及传染病，毫无疑问对

所有的人都是问题，但其他的一些困难就只能说有可能成为问题。当党派候选人、政务官、利益受牵连的公众、利益受损的派别、激进主义活动团体设法使人们关注自己的问题，并且让人们相信政府应当帮助他们解决问题的时候，他们的问题才会登上政府的议程，受到关注。典型的例子一个是大规模的公民权利运动促使政府采取反对种族歧视的措施，另一个就是绿色运动促使政府加大对环境的保护。

如果有足够的压力推动某个问题在政府的议程表上不断向前，那么很有可能会针对这一问题制定一项法律，或是制定一项政策，或是发布一项行政命令，或者直接由市长告诉该市的具体管理者说："你必须对此采取一定的措施！"在这样一种情况下，官僚系统必须立即采取行动，着手准备解决问题。但是，当解决问题的步骤从政府议程安排进展到实际行动过程中的时候（在行动过程阶段，主动权从政治评论家和政客们手里转移到了官僚系统手中），官僚系统将会面临纷繁复杂的现实情况，人们的行动和反应时刻在变，客观环境不断影响行动的开展，在这样一种状况下，问题的解决会变得很不容易，甚至于有的时候变得没有可能。

但这也并不意味着什么也不能做，就如同我在本章开始的时候所提到的那条大街的名字一样，我们虽然不能完全解决问题，但是我们可以谋求解决过程中的进步。对于官僚系统来说，当面临一个无法完成的任务的时候，寻求进步是唯一可以选择的出路。我所说的进步指的是一种稳固的、向前的进步。也许我们永远也无法消除种族歧视，但我们每天都可以在消除种族歧视的道路上向前迈一步，无论这种进步是对于政府还是对于社会而言；也许我们无法完全袪除浓烟污染、铅污染和活源河流污染，但只要通过切实的努力，我们至少可以减轻污染；也许与恐怖主义展开的战争永远无法结束，但只要整个国家、整个世界的人们团结起来，我们就可以从点滴小事开始做起去抵抗它。对于 SARS 病毒、艾滋病毒、西尼罗河病毒、埃博拉病毒同样如此。一点一滴的进步累积起来的结果，我们曾在第 2 章的表 2-9 美国的进步中就给大家展示过了。

因此，关键的问题在于，抛开政治家们的花言巧语和媒体经过炒作后的大话，对于官僚系统而言，它们更重要的任务不是去解决问题，而是要寻求进步。在大多数情况下，进步被人们用一个更好的词语来代替，那就是进展，而不是终结。不追求终结的原因不在于政府胆小、软弱或是无能，而在于政府要去完成的任务本身就是无法终结的。总的来说，政府所面临的问题有两方面特征，首先，这些问题没有确定的性质，任何一个地方、任何一件事情、任何一个人都会发生改变；其次，这些问题并不能通过市场基于自身利益的一种调节而发生改变，也就是说必须有组织地针对这些问题开展活动，这些活动至少包括：(1) 统一的或至少是合作的公共行动；(2) 议会必须成为后盾；(3) 充足的资金可供调配；(4) 打持久战的决心。如果以上因素成为一种制度化模式的话，那我们就寻找到了官僚系统的本质所在了。

本章的主题在于表明，官僚系统作为美国的专门机构在追求进步的过程中被人为地设置了很多的障碍。当然，这些障碍并不只是在美国才存在——相互矛盾的职责设定以及办事机构中的繁文缛节在所有地方都是普遍的现象。但公共服务的外包、政府行政部门执行能力上的进步却是美国独有的。政府内部的拨款机制需要成千上万个官僚系统成员彼此之间进行合作才能够运行。由于公共服务由公共部门扩展至私人部门，从而导致复杂性以及不确定性增加。此外，在执行过程中正如希腊十字图表示的那样，会遇到各种各样影响力巨大的经济和政治因素。在这样的一种环境中，美国的官僚机构要想取得长足的发展，就必须足够强大。一方面，官僚机构必须能够应对来自组织自身利益所施加给自己的压力，另一方面，还必须能够应对来自社会和社区的压力。同时，官僚系统还不能涉及合作者的议程、合作者、地区的商人以及交通方面的利益。要找官僚机构办不了的事？这太容易了！

注释：

① James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why*

They Do It (New York: Basic Books, 1989), 158.

② *Washington Post*, 13 - 14 March 2002.

③ *Washington Post*, 27 March 2002, 24 July 2002.

④ David L. Dillman, "The Paradox of Discretion and the Case of Elian Gonzalez," *Public Organization Review: A Global Journal* 2, no. 2 (June 2002): 165 - 185; and *Miami Herald*, 23 April 2000.

⑤ Alvin W. Gouldner, "Red Tape as a Social Problem," in *Reader in Bureaucracy*, ed. Robert K. Merton et al. (New York: Free Press, 1952), 418. For an attempt to treat red tape as an empirically measurable concept, see Sanjay K. Pandey and Patrick G. Scott, "Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures," *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, no. 4 (October 2002): 553 - 580.

⑥ Paul H. Appleby, *Big Democracy* (New York: Knopf, 1945), 64.

⑦ *Roanoke Times*, 15 November 1993.

⑧ Herbert Kaufman, *Red Tape* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1977), 7 - 13ff.

⑨ Michael Hill, *The State, Administration and the Individual* (Totowa, N. J.: Rowman & Littlefield, 1976), 79.

⑩ Barry Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape* (Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 2000).

⑪ Christopher C. Hood, *The Limits of Administration* (London: Wiley, 1976), 6; Lewis A. Gunn, "Why is Implementation So Difficult?" *Management Services in Government* 33 (1978): 169 - 176 [quoted in Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Aldershot, U. K.: Edward Elgar, 1995), 466]; and Malcolm L. Goggin, Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O'Toole Jr., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (HarperCollins, 1990), 182.

⑫ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great*

Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work At All — This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes (Berkeley: University of California Press, 1st ed., 1973;3d ed., 1984).

⑬ H. T. Colebatch, *Policy* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998), 38.

⑭ The term *public action* — by which he means the joining together of multiple actors into a network for the purpose of achieving public goals — originates with Dutch scholar Peter Bogason. See his *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society* (Cheltenham, U. K.: Edward Elgar, 2000).

⑮ Thad E. Hall and Laurence J. O'Toole Jr., "Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965 - 1966 and 1993 - 1994," *Administration & Society* 31 (January 2000): 667 - 686.

⑯ *Statistical Abstract of the United States: 2002*, 264.

⑰ David R. Beam and Timothy J. Conlan, "Grants," in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon (Oxford: Oxford University Press, 2002), 345 - 348.

⑱ Daniel W. Williams, "Reinventing the Proverbs of Government," *Public Administration Review* 60, no. 6 (November/December 2000): 529.

⑲ Catherine Lovell and Charles Tobin, "The Mandate Issue," *Public Administration Review* 41 (May/June 1981): 318 - 331.

⑳ Beam and Conlan, "Grants," 352.

㉑ Robert Agranoff and Michael McGuire, "American Federalism and the Search for Models of Management," *Public Administration Review* 61, no. 6 (November/December 2001): 671 - 681. See also Robert P. Stoker, *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

㉒ Paul C. Light, *The True Size of Government* (Washington: Brookings

Institution, 1999), 38.

㉓ On this point, see Carl R. Templin, "Defense Contracting Buyer-Seller Relation-ships: Theoretical Approaches," *Acquisition Review Quarterly* 1 (spring 1994): 117.

㉔ Steven J. Kelman, "Contracting," in Salamon, *Tools of Government*, 287 - 288.

㉕ *Washington Post*, 19 May 2003, A2; 27 August 2003, A13.

㉖ Graeme A. Hodge, *Privatization: An International Review of Performance* (Boulder, Colo.: Westview, 2000), 155; Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1993), 160 - 162; Jeffrey D. Greene, "Does Privatization Make A Difference? The Impact of Private Contracting on Municipal Efficiency," *International Journal of Public Administration* 17 (1994): 1299 - 1325; and George A. Boyne, "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government," *Public Administration Review* 58, no. 6 (November/December 1998).

㉗ Kettl, *Sharing Power*, chap. 3; and *Washington Post*, 30 January 2002.

㉘ Wallace O. Keene, "ICE-MAN and the Aftermath," *Public Manager* 28 (winter 1999 - 2000): 34 - 36, 41; and *Washington Post*, 22 May 1997.

㉙ Hodge, *Privatization*, 142 - 144; and Kettl, *Sharing Power*, 4 - 5, 164.

㉚ David M. Van Slyke, "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services," *Public Administration Review* 63, no. 3 (May/June 2003): 296 - 315, at 303; and *Washington Post*, 14 July 2003.

㉛ *Washington Post*, 28 August 2003, A1. *Roanoke Times*, 26 October 2003.

㉜ Kettl, *Sharing Power*, chap. 9.

㉝ Patricia Fredericksen and Rosanne London, "Disconnect in the Hollow State: The Pivotal Role of Organizational Capacity in Community-Based Development Organizations," *Public Administration Review* 60, no. 3 (May/June 2000): 230 - 239.

㉞ Michelle Murphy, "So Alike, Yet So Different: A Comparative Analysis of Two Community Development Organizations," M. P. A. final paper, Center for Public Administration and Policy, Virginia Tech University, April 2002.

㉟ Sheila Suess Kennedy and Wolfgang Bielefeld, "Government Shekels without Government Shackles? The Administrative Challenges of Charitable Choice," *Public Administration Review* 62, no. 1 (January/February 2002): 4 - 11, quote at 4.

㊱ Richard K. Ghere, "Probing the Strategic Intricacies of Public-Private Partnership: The Patent as a Comparative Reference," *Public Administration Review* 61 (July/August 2001): 441 - 451. Also, idem, "Ethical Futures and Public-Private Partnerships: Peering Far Down the Track," *Public Organization Review: A Global Journal* 1, no. 3 (September 2001): 303 - 319; and Roger Wettenhall, "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships," *Public Organization Review* 3, no. 1 (March 2003): 77 - 107.

㊲ On State Rural Development Councils, see Agranoff and McGuire, "American Federalism and the Search for Models of Management," 677. On Tillamook Country, see John Kamensky, "Getting Results When No One Is In Charge," *Public Manager* 31, no. 1 (spring 2002): 22. On the National Quality Forum, see www. qualityforum. org.

㊳ Jerry Mitchell, "Business Improvement Districts and the Management of Innovation," *American Review of Public Administration* 31, no. 2 (June 2001): 201 - 217.

㊴ Erik Ferguson, Catherine Ross, and Michael Meyer, "Tranportation Management Associations," *Transportation Quarterly* 47, no. 2 (April 1993): 207 - 219. I hereby thank Professor Goktug Morcol of Kennesaw State University for bringing the BIDs and TMAs to my attention.

㊵ *Roanoke Times*, 4 May 2003.

第5章
近距离看官僚

如果官僚这一术语被用来指代各个层次上的各种类型的政府文职雇员的话，那么美国大约有 2 100 万。他们是谁？他们是什么样的？他们是否戴着有色眼镜？他们是否一天到晚坐在办公桌前翻翻报纸？他们绝大部分都是男性白人吗？他们绝大部分都是崇尚自由的民主党员吗？他们是否整天把人差来差去并且逐词逐句地推行规则呢？他们是国家的栋梁吗？他们会蓄意破坏他们自己不喜欢的政策吗？在本章中我们将尽力回答其中的一些问题。

关于他们是否戴有色眼镜这一具体的问题，答案是否定的。相反，他们戴着飞行员的防风太阳镜，消防员的头盔，穿着州骑警那种配有"烈火赤子"标志的毛毡背心，还戴着神经外科医生的放大镜，有毒物质调查员的那种密封的兜帽，以及一般老百姓使用的棒球帽。

此外，绝大部分官僚都不是整天坐在办公桌前。如果这样，那也是在利用计算机工作而不是在翻看报纸。而且，如果你想致电他们，他们也许正在办公室的某个地方与其下属开着会议——或者正在办公楼外与社团领导人谈话。某位官僚的主要工作地点也许压根就不在办公桌旁。而可能是在吵闹的教室里，安静的博物馆里，退伍军人医院的病房里，被怀疑虐待儿童的家庭里，与墨西哥相连的边界上，驻伊拉克的建筑工地上，或者在挤满了时速达 85 英里的驾驶员的州际高速公路上。

也就是说，我们对于官僚的所作所为所持有的那种老套的想法绝大部分是错误的。约翰·维夫写道，"关于文职人员通常的印象就像一张过时的照片"，"这张照片就好比是他们在婴儿时期所拍摄的，与现时的政府工作人员几乎没有任何的关系"。[①]我们很难想到某种政府官员从事的工作。他们驾驶雪犁，疏浚蓄水，检查病人，商榷合同，递送邮件，监禁罪犯，检测肉类，反击恐怖，探测矿藏，准备预算，颁发津贴，从事研究，商议条款，以及很多其他方面的事。

他们的代表性

我们可以通过比较官僚与其他人的异同之处来进一步了解他们。50年前，诺顿·朗指出：联邦政府文职人员对作为一种代议制手段的美国国会起到了重要的补充作用。他所推行的复杂的理论中有一条就是美国对于文职人员的录用相对来说是开放的。与许多其他国家中的文职人员的录用不同，美国的官僚来自这个国家的各个社会阶层、集团以及宗教团体。朗说，这意味着美国的官僚制实际上反映了国家的人口构成，在这点上比国会成员更具有代表性。

如果有人驳斥这样的观点：即选举是代议制的必要条件，那么现在的官僚制则给我们提供了一个更为现实的主张供我们思考，而且这一主张与国会相比在其构成方面更能代表美国人民。这不仅仅只是与这个国家的阶级结构相关，而且同样重要的是，它还与知识群体、技能、经济利益、种族、民族以及宗教相关。在其文职人员方面，美国这个国家的多样性比在其他任何地方都得到了更好地体现。[②]

当然，这种官僚构成的多样性不可能而且也不应该代替由国会和其他选举组织规定的政务官员代表制。在一个民主国家中，对于政治责任和政治义务而言，选举构成了更大范围的政治架构。立法者为了掌权必须求得连任的事实成了人民主权论这一理念中的重要环节。但是公民与政府之间的其他联系可能而且也必须存在，并且人们还可以声称，更为重要的一个事实是掌管政府的人的性格往往会反映出这

个政府所服务的那些民众的性格。

二战以来，当英国工党接替了邱吉尔的保守党之后，许多有识之士感到疑惑，英国政府中这些由精英组成的文职人员能否真正地为新组建的工党政权服务？对于官僚制是否具有足够的代表性的质疑也在学术界引发了广泛关注。在欧洲和日本，对于高级文职人员的研究则表现出了这样一种倾向：即某些学校的毕业生或者某些专业性人士占据着这种梯形的官僚制的顶层。在一些发展中国家，来自某些特殊的宗教或种族群体的人控制着官僚制度，而这往往是以牺牲本国其他人的利益作为代价的。

肯尼斯·米尔从国家比较的视角，用一个被称之为基尼指数的统计量来检测官僚制度的代表性。在这个检测中，从人口统计学的角度来说，0 表示完美的指数，而 1 则表示完全相反的一面。米尔发现，对于美国所有的联邦文职人员而言，如果以某人父亲的职业地位为变量，其指数为 0.12；以教育层次和年龄为变量，其指数为 0.11；以出生地区为变量，为 0.13；以出生地的幅员和目前的收入为变量，为 0.25。从世界范围内的高层次文职人员来看，美国的父亲职业地位指数为 0.47，而英国为 0.53，丹麦为 0.66，法国为 0.78，土耳其为 0.82，印度为 0.89。米尔由此推论出，“美国的文职人员确实代表了美国的全体人民”。[③]

米尔的研究工作提供了较多的翔实数据。关于收入水平，与其他工种的人相比至少是与其他工种的人处于持平状态。2000 年，无论是以周薪还是月薪计，美国政府各个层次的雇员的年平均收入为 40 228美元，与此相比美国私有行业的工人的年收入为 38 612 美元（加上边际收益将使得这种差异更大，为 50 782 美元对 45 613 美元）。至于教育水平，政府官员的学历普遍稍高。在同一年（2000 年），41％的联邦政府雇员拥有大学或者更高的学历，而在所有的私有行业劳动力中，这种比例只有 30.4％。[④]

关于政治观点，通过利用全国性的调查数据，詹姆斯·戈兰德和其同事在比较了美国各个层次的政府雇员与一般公众在政策态度和

投票行为方面的差异之后发现，从统计的角度非常清楚地显示，在关于公众政治态度的30个测试题中，有10个表明政府官员比其他的回答者更加地倾向于自由。在48个所谓的“情感温度计”的变量中（这些问题都是被认为能够揭示潜在政治态度的），官僚对于17个问题的回答都表明了他们对自由的偏好。在34个关于政府日常的问题中（在这些问题中回答者被问及政府是否开销过多、过少或者是适中），对于其中9个问题的回答从统计学的角度清楚地表明官员们明显支持对诸如太空、健康、教育、犯罪、科学、防卫、环境、学生资助以及非裔美国人的需求等方面的开支。就投票而言，戈兰德发现，半数的指标都表明政府雇员投票支持共和党人的频率明显低于其他美国人。⑤

在1990年出版的一篇文章中，格利戈里·莱维斯专门着手调查了在公共政策的某些领域官僚的社会态度与美国普通公民的社会态度是相似还是相异的问题。通过利用每年全国性的调查数据，他把普通公众的情绪与官僚进行了比较。首先，与全体官僚的情绪相比，这里的官僚包括除邮局员工与教师之外的各个层次的政府雇员；其次，与“高层的”的官僚相比，这里的高层官僚指政府的管理人员与专业人士。调查结果见表5-1。⑥

表5-1　美国公众及政府雇员的态度(%)

	公　众	官　僚	
		所有的	高　层
政府开销太少的方面：			
杜绝犯罪	65	67	64
推进教育	65	61	61
改善健康	62	64	64
防止药物添加剂	62	63	61
改善环境	61	63	61
福利	39	40	38

续表

	公 众	官 僚	
		所有的	高 层
城市问题	39	40	38
黑人状况	32	31	28
军事	21	25	16
太空探测	14	17	19
对外援助	5	4	2
个人税收太高：	66	62	62
主张立法：			
流产	38	42	52
增加离婚难度	54	48	45
使色情文学不合法	42	37	33
使大麻不合法	80	80	74
要求进行枪支管制	73	70	76
允许公众发表言论：			
支持同性恋	70	80	88
反对所有的教派	68	80	89
宣称黑人为劣等民族	60	67	76
支持合法的共产主义者	60	72	82
提倡军事管制	57	65	77
对付犯罪：			
允许死刑	77	77	70
法庭太宽松	87	84	81
允许窃听	21	30	32
警察不能殴打公民	24	20	15

续 表

	公 众	官 僚	
		所有的	高 层
宗教态度：			
是原教旨主义者	32	33	25
每周参加教堂	30	29	32
是坚定的宗教信徒	44	42	43
每天祈祷	56	53	46
关于性的态度：			
婚前性行为是错的	27	26	26
婚外性行为是错的	74	70	62
同性恋是错的	75	69	59
对待女性的态度：			
已婚女性应该工作	80	84	86
女性应该在家里	24	20	12
会投票选女性做总统	86	90	93
男性更适合搞政治	36	35	31
对待种族的态度：			
接受不同种族之间的共餐	81	88	98
禁止种族间通婚	26	17	11
黑人不应成为关注焦点	58	49	29
支持公开的住房法律	52	55	54
支持学校整合	92	96	98
应该用校车接送学生	25	24	23
会投票选黑人做总统	86	90	90

资料来源：Gregory B. Lewis,"In Search of the Machiavellian Milquetoasts: Comparing Attitudes of Bureaucrats and Ordinary People," *Public Administration Review* 50 (March/April 1990): 220 - 227.

总体来说，官僚与普通民众在涉及犯罪、毒品、环境、福利以及城市状况等方面持相同观点。在经济处罚、婚前性行为、校车接送学生以及原教旨主义宗教等方面，他们的观点也基本相似。一句话，相似性大于相对性。依据统计，官僚与公众之间具有明显差异的只占到40个测试题中的15个。例如，政府雇员更加赞成防卫和太空研发，对于离婚和色情文学的敌视态度相对较低，更加支持言论自由，对于同性恋和族际通婚反对的力度较小。至于高层官僚，除了在堕胎、经济处罚、婚外恋以及女性在社会中的地位等方面与所有的官僚相比显得更为开明之外，总体上官僚之间的观点是一致的——而这些差异可能可以归功于这些管理人员和专业人士有着更高的收入与教育水平。刊于《华盛顿邮报》的一篇关于莱维斯研究成果的文章进行了如此概括，下面这句话引用了此书一个早期版本的部分内容：

虽然政府官僚有时被负面地描述成“胆小怕事而又盲目自大，成事不足而又败事有余，意志薄弱而又具有马基雅维利主义色彩”，但是事实上，官僚与一般民众对于一些主要的公共和私人问题的态度是相当一致的。⑦

并非所有的官僚都有相同的认识，而且，国家的地区性差异本身就是不同意见的来源。罗伯特·沃森在阿拉巴马州的几个自治市里对四个管理项目领域的一些高层的非选举产生的官员进行了调查。正如表5-2的数据所示，他发现他们在党派分属方面是势均力敌的，但是在意识形态方面却过于强调保守。让人好奇的是，这些计划者比负责公共建设工程、园林和预算等方面的官员们显得甚至更右一些。沃森还注意到，正是这些少数的自由派文职人员认为，他们在对项目的管理过程中不会试图强制推行自己的个人观点，更多的保守派并不认同。他推论说，至少在一个州里，这方面的调查使我们对这一老套的说法产生质疑：“即官僚们都是那些充满怨恨或者不受由选举产生的官员控制的自由主义的践行者。”⑧

表 5-2　官僚的政党属性对意识形态(%)

政　党		政治意识形态	
真正的民主党员	16.0	非常保守的	40.2
有民主党倾向的人	10.1	有点保守倾向的	17.8
中立者	32.1	中性的	28.9
有共和党倾向的人	10.4	有点自由倾向的	3.7
真正的共和党员	17.0	非常自由的	3.7
其他人	7.9		

资料来源：Robert P. Watson, "Politics and Public Administration: A Political Profile of Local Bureaucrats in Alabama," *Administration and Society* 29(May 1997): 189-200.

其他的一些数据也印证了这一说法，即官僚的政治观点是随着他们所供职的部门的政策核心的不同而发生变化的。在对任职于高级行政部门的职业联邦政府官员的投票行为与政治态度的研究中，斯坦利·罗斯曼和罗伯特·雷奇特把那些任职于"传统"机构（如商业部、农业部、财政部以及司法部）的官僚与那些任职于"激进"部门（包括健康与民众服务部、住房与城市发展部以及那些与环境、人权和消费者相关的机构）的官僚进行了比较。第二类官僚比第一类官僚更倾向于投民主党候选人的票，也倾向于支持自由的事业。同时，罗斯曼和雷奇特指出，在这些倾向自由的机构里，自由主义总的来说还是很温顺的，在本质上并没有激进地反对商界：

某些人认为官僚们对于商业或其他传统部门持有敌意，我们的研究结果并没有为此提供足够的支持。从某种程度上来说，作为一个整体的高级文职人员确实比绝大多数美国人更倾向于自由。然而，比起那些对他们进行批评的保守分子来说，他们明显地更忠于传统的美国价值观。此外，尽管某些激进机构的主要官僚比那些传统机构里的官僚更提倡自由，但是这种差异还没有大到足以解释为何会产生这些让商界人士抱怨的对抗性行为的地步。[⑨]

当把注意力从政治观点转向各个层次的政治参与的时候，先前提及的戈兰德的研究发现，就投票的人数来看，官僚参与政治进程的程度明显地要高于民众的参与度。同样，通过对全国性的调查数据的分析，简·布鲁尔和萨利·塞尔顿发现，政府雇员与其他民众相比更容易加入某些民众的、社会的或者社区的团体。他们还更可能参加投票，支持某个候选人，或者置身于某些政治组织。这些发现起到了重要的阐释作用，由于简·布鲁尔和萨利·塞尔顿一直使用年龄和意识形态作为其研究方法，这些发现就显得尤为重要。⑩

关于官僚所具有的基本政治价值观，威廉·布莱尔与詹姆斯·戈兰德产生了疑问：官僚在涉及对于民主原则与政治宽容的义务时是否与其他民众有所不同。他们从其他事情中得出结论：政府雇员更有可能支持一些政治与社会小团体的权利，更有可能支持性别与种族平等。他们还注意到官僚更加支持联邦政府，但是这种支持也仅仅是高出两个百分点。近年来，美国国税局已经注意到了联邦雇员按时交税的倾向。1996 年，7%的联邦雇员没有完成或拖欠退缴税，而同期的全体纳税者中的比例为 9%。2001 年，这些百分比分别为2.8%与 5.2%。⑪

到目前为止，关于官僚代表性的讨论并没有把种族与性别涵盖在内。然而，在美国，这些变量是讨论官僚代表性的核心因素，而且源自美国的妇女运动现在也扩展到了世界上的大部分地区。美国的政府雇佣关系究竟在何种程度上达到了理想的种族与性别平等呢？

正如我们所预期的，流逝的时光见证了主要的变化。50 年前，少数族裔与女性一样，在美国的公共部门是无立锥之地的。官场，就像商界一样，事实上是由男性白人所统治的。1940 年联邦政府的雇员中黑人的比例只有 4.2%，1950 年是 5.3%。直到 1960 年，这个比例才大致达到非裔美国人在总人口中的比重，约为 11%。在接下来的几十年中，这个比例上升到了其相应的人口比例之上，然后就一直滞留在那个水平。至于性别，1939 年，19%的联邦政府的工作人员是女性。到二战结束为止，这个比例上升到了 37%，但是战后它又退回到了 24%。在 20 世纪 60 年代，又开始有所上升，但是直到 1978 年才恢

复到战时的水平。⑫

最近时期关于少数族裔与女性雇佣的进展程度，可以参见表5-3，它表明了自1990—2000年这十年间的联邦政府行政部门雇用情况的百分比，以及2000年它们占居民总人口的百分比。非裔美国人2000年在美国联邦政府任职的比例为17%，大大超过了他们在总人口中的比重。其他少数族裔的比重也持续地略有上升，而且亚裔与美国印第安人的比重到2000年为止也超过了他们各自在总人口中的比重。只有南美裔的仍然落后。作为一个整体，少数族裔在联邦政府中任职的比例大概在30%左右，而这与其在总人口中的比重是很接近的。至于女性，她们在官僚中的比重从43%上升到了45%——低于她们在总人口中的比重6个百分点。同时，在州和地方政府中也达到了相同的水平。截至1999年，全体雇员的30%是由少数族裔组成的，其中45%为女性。⑬

表5-3 依据人种、种族以及性别来划分的政府雇用情况与居民人口状况(%)

	联邦行政部门						居民人口
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2000
非裔美国人	16.6	16.6	16.7	16.6	16.7	17.0	12.8
南美裔	5.4	5.5	5.7	6.1	6.4	6.6	11.8
亚裔[a]	3.5	3.7	4.1	4.3	4.5	4.5	4.1
美国土著[b]	1.8	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2	0.9
所有少数族裔	27.3	27.8	28.4	29.1	19.6	30.2	29.6
女　性	43.1	43.5	43.9	44.0	44.4	45.0	51.1

资料来源：U. S. Office of Personnel Management, *Federal Civilian Workforce Statistics: Demographic Profile of the Federal Workforce As of September 30, 2000* (May 2001), table 1-1. (Postal employees are not included.) Percentages of the resident population are from *Statistical Abstract of the United States: 2001*, 13, 295.

a 包括太平洋的岛上居民。

b 包括阿拉斯加土著居民。

少数族裔与女性在公共部门的员工总数中所占的总比例只是回答了政府工作中这些集团的代表性问题的某一方面。问题的另一方面是他们在权力的阶梯中究竟能达到何种等级。管理与行政职位又是怎样分配的？

在联邦政府从事文职工作的官员中，表 5－4 给出了根据人种和

表 5－4　根据人种、种族以及性别来划分的联邦政府高级雇员、专业雇员和管理层雇员(％)

	1990	2000
美国联邦政府职员总表以及相关的依据最高薪酬水平划分的级别团体：		
少数族裔	7.7	13.5
非裔美国人	4.7	7.1
南美裔	1.5	3.3
女性	11.1	24.4
白领中的上层类别：		
专业性类别		
少数族裔	17.4	21.8
非裔美国人	7.2	8.7
南美裔	3.5	4.4
女性	33.7	40.7
管理类别：		
少数族裔	20.1	25.9
非裔美国人	12.3	15.2
南美裔	4.6	6.2
女性	38.3	44.1

资料来源：Office of Personnel Management，*Federal Civilian Workforce Statistics*，tables 1.2，1.4，1.5，and 1.7.

种族的不同而获得高级职位的数据以及女性就业的数据。表上方的分类，即根据其最高薪酬而进行的分类，是所列出的限制性最强的一个类别。在这个类别中，少数族裔在相当大的程度上没有被充分代表，其中南美裔的比黑人的情况还要严重。但是这个类别中的这两个少数族裔在这十年期间的比例却得到了极大的提高，其幅度远远超过了他们在整个联邦政府工作人员中比例的增长。在最高薪酬水平这一层次上女性的比例在这十年期间增长了2倍多。表5-4中列出的其他两个类别在限制程度方面持续降低。随着非裔美国人在管理类别的比例超过了其在总人口中的比例，每个类别中少数族裔的地位都得以改善，但是改善速度趋缓。在这些类别中女性的百分比也有所提高，女性在管理类别中的比例达到了其在行政部门的总体上的比例水平。⑭

换句话说，在这过去的十年左右的时间里，在联邦政府的官僚中，与以前相比，更多的少数族裔与女性升迁到了高级职位。这些变化使得美国政府呈现出了不同的面貌。以美国的专利与商标局为例，黑人与亚裔占全体雇员的比例分别为37%与13%，而白人的比例为47%。为了庆祝这种多样性，该组织每年都要举办一次带有国际性色彩的比赛，以及提供具有国际色彩的食物，并命名为“社团节”。在另外一个部门，这种变化依然明显，司法部里的女性律师的比例从1970年的6%上升到了1993年的32%。在克林顿执政期间，司法部里15个高级职位中，有9个是由女性担任的，其中还包括司法部长。⑮

尽管所使用的统计类别与联邦政府的不一样，但是在州和地方政府中，少数族裔与女性向高层转移的进展还是较大的。1999年，17.6%的“官员/行政人员”是少数族裔，其中11.1%是黑人，4.2%是南美裔。在这类工作中，女性占了34.5%。同年，被归于专业人士中的25.7%是少数族裔，其中14.9%是黑人，5.8%是南美裔。这当中54%的为女性，该比例高于女性在总人口中的比例。至于在州政府中位居高位的女性，安吉拉·布拉德和戴尔·怀特查阅了州政府各个机构的首脑名字的性别，得出结论说，1964—1990年，女性名字出现的

比例由4%上升到了19%。现在有可能还要高得多。[16]

在另外一项对于州文职人员的研究中，沃农·格林尼、简·布鲁尔和萨利·塞尔顿就官僚的代表性问题设计出了一种综合性的测试手段，而这一手段是在衡量上层职位就业情况的基础上结合适当的比例和不同等级的官衔得出的。他们发现，男性中亚裔美国人的得分最高，紧跟其次的是白人、非裔美国人、美国的土著居民、南美裔人。在女性中，其顺序为亚裔美国人、非裔美国人、白人、美国土著居民和南美裔人。根据这一标准，尽管因种族不同程度有所不同，但是总体呈现的倾向依然是女性代表不足。[17]

与私有部门相比，少数族裔在公共部门中是如何获得成功的呢？就这个问题这里提供了一些数据。与商业领域相比，有证据表明尤其是非裔美国人是从政府提供的职位中获益相对较大的人群。2001年在涉及各个层次的整个政府公共管理领域中，他们占据了16.2%的职位，而在私有性质的经济如农业、制造业和一些服务部门中，他们各自占的比例分别为3.6%、10.1%和12.6%。即使在1980年，那时非裔美国人能够升迁至高层的比现在要少，黑人在政府中谋得好差事也要比在私有部门中容易。[18]正如表5-5所示，这尤其与女性非裔美国人的情况相符。

表5-5　1980年公共与私有部门中非裔美国人的就业情况(%)

	州与地方政府		私有部门	
	技术性和专业性人才	经济和行政管理人员	技术性和专业性人才	经济和行政管理人员
男性	3.8	3.6	2.4	2.0
女性	6.2	2.1	2.6	1.1

资料来源：Nelson C. Dometrius and Lee Sigelman, "Assessing Progress toward Affirmative Action Goals in State and Local Government: A New Benchmark," *Public Administration Review* 44, no. 3 (May/June 1984): 244.

《华盛顿邮报》曾就华盛顿特区这个美国首府所在地的不同行业中非裔美国人的就业状况编撰了一些数据。虽然这里的分析并不是

打算对私有与公共部门作一区分，但这一分析还是有所指的。1990年，18%的政府管理人员与18%的邮局管理人员由黑人构成，但是只有10%的土木工程师和7%的律师是黑人。邮报认为，尽管"黑人持续蜂拥进入公职领域，在数量上足以达到一个稳固的明显的份额"，但是，黑人中产阶级发现，"要想突破政府公职领域进入私有部门的高层还是很难的"。[19]

彼得·艾森格收集了任职于纽约市政府的少数族裔员工升迁方面的数据，同时还编撰了一个由近万名为本市人力资源管理部效力的官员、行政管理人员以及专家构成的样本。然而，他发现样本中半数的白人成员有着中产阶级的背景，黑人成员中有这种背景的不到四分之一；后者的绝大部分成员成长于工人阶级或者是贫困家庭。艾森格推断说，为了获得这些地位，就社会流动性而言，非裔美国人作为一个集团比白人上升的幅度要大。此外，对于那些碰巧有兄弟姐妹在私有部门工作的黑人而言，他们的兄弟姐妹则倾向于承担更低层次的责任。艾森格认为，"作为代际之间迈向更高社会地位的阶梯，地方政府的雇用对于黑人而言远比白人扮演着更为重要的角色。"[20]

大量的文献对这一问题进行了阐述：在他们所处的职位上，少数族裔出身的公共行政管理人员的表现是否与白人的表现截然不同。研究者很想知道在工作中他们是否会照顾本族人的利益与观点，此即所谓"积极的"代表的理念。在对联邦政府的农村家庭管理中心（现为农村住房服务中心）的研究过程中，萨利·塞尔顿发现那些雇用了更多的少数族裔员工的地区性机构给予了少数族裔居民更多的贷款。而且她还发现，少数族裔县的联邦政府农村家庭管理中心的主管们也更加倾向于支持少数族裔的利益，而不是他们自己的白人同行的利益。[21]

1974年，亚当·赫伯特进一步认证了这一观点：由于在他们的机构中感受到了白人的那种含有敌意的氛围，他们感到有种特别想要证明自己是这一团队的一员以便获得提升的冲动。20年后，在调查了绝大部分联邦政府的高级文职人员中非裔美国人的基础上，一些学者

如希尔维斯特·墨里、拉里·泰瑞、查尔斯·华盛顿和劳伦斯·凯勒等人，重温了赫伯特的理论。这些学者发现，抽样中的绝大部分回答者都感到在别人心目中他们不仅应忠于现行的制度模式，而且还要充当变革的领头羊。此外，大多数人还说他们建议并且提倡照顾少数族裔的政策。同时，如果机构制定的政策同他们自己的观点相抵触，他们感到有必要做出承诺：即想出某个让机构可以接受的平衡的办法。墨里和其合作者认为，“尤其在国家层面上，美国这样的管理型国家在承诺向一个多样化且文职人员教育程度普遍较高的机构的发展方面取得了进步。”[22]

总之，美国的官僚无论如何不是由封闭的精英圈子组成的。联邦政府的雇员在收入和教育方面比绝大多数美国人稍高一点，但是这种差异是微不足道的。至于政治信仰，官僚比起其他美国人稍微有点——但是绝不明显——倾向于自由，况且这也是随着他们的级别、在国家中所处的地区以及其机构类型的不同而变化的。而且，与其他美国人相比，官僚更有可能参加投票，按时纳税，加入一些政治和社会性的组织，以及维护少数族裔的权利和社会平等等原则。

至于从人种、种族和性别的视角来研究美国的官僚制度的代表性究竟达到了何种程度，我们发现几十年前少数族裔和女性还明显地被公共服务部门拒之门外。但是，在世纪之交，经过这几十年明显的但并不均衡的增长，已经形成了这样一种情形：即政府的雇员中有30%为少数族裔，45%为女性。尤其对于非裔美国人而言，政府已经成了他们向社会上层流动的主要载体，这些年来他们在政府雇员中所占的比例已经超过了他们在总人口中所占的比例。同时，尽管黑人和妇女在掌握职权的上层官僚中所占的比例也是一直呈上升趋势，但是她们在这个领域的代表数量还是不成比例的。当少数族裔出身的公共行政人员获得了更高的职位时，他们会寻求增进少数族裔的利益，但是由于他们也认同需要接受机构制定的政策，因此这种“积极的”代表方式也得到了适当的“调和”。

他们的"人格"

在对官僚作了近距离的观察后，我们继续审视这一源自20世纪的观念：如果我们真正近距离地观察他们，我们会发现他们不是普通人，而是一种思维和行事都有其固定方式的特殊的人。原因何在？答案就在于他们的"官僚人格"。

"官僚人格"基本的论点是官僚制度自身的结构产生了其独特的精神或人格。这一观念源自马克斯·韦伯给出的官僚制度的社会学特征：他们是全职的，由任命产生的，并且是在接受专业化与规则管制的情况下依据不同等级进行工作的从业雇员。在第1章我们注意到了一些被看作是源自韦伯模式的病态行为的预期，而在第3章注意到了宿命论的神秘性。此处所谓的预期是指，无论是出于自己的选择而从事官僚工作，还是出于从事这项工作之后经历的社会化，官僚总是具有一种特殊的气质和处事方式。尽管所谓的官僚人格经常与政府相联系，但是一些理论家还是会在一些大型的私有组织中看到它的蛛丝马迹。

罗伯特·莫顿在1940年发表了一篇著名的文章"官僚制的结构及其人格"，从而开启了分析学派对此问题的认真探讨。莫顿声称，官僚组织至少产生了四个关于官僚人格的基本特质。首先，官僚工作的专业化特性导致了"其在运用技能时灵活性不足"。之所以会这样，是因为其工作范围的极端狭隘性使得官员们不可能一直适应不断变化的情况。第二，出于对官僚工作的信赖与规范的需要，导致了官员过度强调规则的重要性。于是他们忘却了制定规则的初衷，而且，由于"目标的错位"，强化规则的重要性往往超过了该机构最终想要实现的政策目标本身的重要性。莫顿写道，"目标错位这一过程的一个极端后果，就是一个从不会忘记用规则来约束其行为的官场专家的产生，因此这些官员就无法帮助很多委托人。"

第三，莫顿指责说，长期从事官僚工作使得他或她变得谨小慎微、

保守，以及一心想着保全自己盘踞的职位。在他们眼里，抱着侥幸心理进行冒险或者革新的做法简直就是如履薄冰。最后，由于把一般性的规则用于某些个人事件上，这就导致了一种非人格化的、按图索骥的思维方式，这一方式忽略了委托人的人性和个性。莫顿声称，“官僚的人格模型成为了那种非人格化的规范的核心。”与之相随的是那种傲慢自大的、目中无人的态度，而这种态度一方面源自官僚所具有的正式的权威，另一方面源自那些底层官员为了弥补自身在组织中低下的职位而寻求对外界施展其权威的心理需要。[23]

有人详细阐述并延伸了莫顿的理论。安东尼·唐斯在其著名的《官僚制度内幕》一书中提出一条“不断增强的保守主义法则”。他认为随着官僚们年龄的增长，在自身职位上滞留的时间越长，就越会产生逃避变革的倾向。他们就会寻求长期占据自己所拥有的权力，规避制造是非的危险。犯错的时候，他们还会钻规则的空子以便逃避上司的责备。[24]

查尔斯·彼德兹在一个相关的论述中声称，对文职工作的保护吸引了那些缺乏自信、能力、动力以及勇气的人，其后果就是官僚的那种胆怯性格的蔓延。彼德兹说：

> 当我们开始爬上行政管理人员这一阶梯的时候，一种支配性的人格类型凸现了（或者说当他们爬上这一阶梯的时候，正是官僚人格中的这一固有因素开始起支配作用），而且过度的谨慎也是其一个特征。文职人员经常像是爸爸妈妈的乖宝宝，他们学会了期待获得安全，但是却从不亲力亲为地去获得安全。[25]

盖·班威尼斯特声称，官僚因为工作方面自相矛盾的紧张情绪，过着一种惶惶不安的生活。一方面，他们面对的是一个无法预测的、不确定因素不断增长的世界；另一方面，他们被其组织告诫要表现出自己能够控制、计划以及预计未来。因为这种无法解决的紧张，官僚一直生活在恐惧中，他们害怕犯错以及随之而来的丢掉工作的危险。于是他们采用一些防御性的伎俩给予回击：包括降低和规避风险，制造虚假风险，老道地进行评议，强调一些保护性文件，以及故意无所

事事。[26]

吉斯夫·本斯曼和伯纳德·罗森伯格描绘了一幅更为复杂的图景。他们说，为了适应雇用机构的规则，官僚必须重新塑造他们原来的人格。这将会破坏个人对自身的认同，进而导致官僚对其工作失去兴趣以及敷衍了事地履行职责。换句话说，它设立了一个舞台来替代由组织纽带或者说是由那种伴随着对规则坚定不移的信念的自我认同决定的人际关系。

使事情更为复杂的是，本斯曼和罗森伯格还推论说，规模较大的次级组织中的官僚因为感到没有能力，反而会以一种抵制综合症的方式产生令人侧目的对规则的淡漠。另外一种可预料的反应就是他们调转方向，把个人的怨恨发泄到委托人与下属身上。于是他们在面对下属时表现得像个专制者的同时，对其上级则是溜须拍马。由于急于表现出那些能够取悦他人的特质，官僚一般会采用一种复合型人格，表现得像个装腔作势、缺乏真诚的人。此外，在他或者她眼中，别人都是一样地带有欺骗性，因此人际间的信任就慢慢消失了。这种境地带来的潜在性后果之一就是为了渴望得到升迁而不惜代价。因此，在这种盛行不真诚、缺乏信任的氛围中，野心勃勃的官僚都成了马基雅维利式的政治格斗家，他们在办公室之间的争斗中能做到满口谎话，吃里爬外，手段残忍。[27]

根据另外一个研究官僚制度的理论家弗里德里克·塞尔的观点，官僚制度中暗藏的心理层面的罪魁祸首就是等级制。据说早在六千年前，当人的左脑开始起支配作用的时候，社会学意义上的等级制概念就已经产生了(同时伴随着一个外在的上帝与正统的权威)。等级制产生了几种不同形式的疏远感，或者称之为个体本身相互分离的类型。这些类型包括：对工作决策丧失控制能力，无法控制工作结果，断绝与同事的可靠关系，以及由于工作行为偏离个人目标而导致的自我分裂。根据塞尔的观点，官僚制度的确是“不人道的”，因为它否定了自由平等的人格，使官僚受到压制，成为只能扮演角色不能做回自身的微不足道的人。[28]

也许关于官僚人格最为著名的分析来自拉夫·霍梅尔的《官僚经验》一书，这本书如今已是第四版了，而且在最近的25年里一直成为大学里公共管理专业的核心课程。为了激发起课堂讨论，这本书经常被指派给学生阅读用以反对《为官僚制正名》这本书(此举要冒批判某些真正具有学术价值的理论的危险，尽管我们在学术上存在分歧，但是我和拉夫还是密友)。霍梅尔归纳了其立场：

官僚制度催生了一个非人性化的新物种。人们的社会关系正被转换为控制的关系。与人类命运相关的规范与信条被剥离了，取而代之的是一些技能，这些技能可以在管理与行事结果方面加强其技术手段的优势。从心理层面来讲，这种新型人格是属于理性主义专家类型的，它没有情感也缺乏意志。作为人们交流方式之一的语言也成为了单方面发号施令的秘密工具。政治，尤其是民主政治，作为一种基于公众自身需要而决定社会领域目标的方式，其成色也逐渐褪去。它被行政管理取代了。[29]

与前面所提及的一些批评家不同，霍梅尔承认有些官僚做着令人兴奋的工作，完成了任务，而且心态活跃，富有勇气。然而，在霍梅尔看来，问题在于，在整个官僚制的背景下，这些特质都受到了压制或者至少很难展现出来。从更为宽泛的层面来看，官僚制的问题在于它自身的现代性。作为文明发展过程中最重要的现代化力量，官僚制度也被看成了是唤醒先前的现代性中某些反人类的后果的主要原因。

霍梅尔认为官僚人格的具体表现是多样的。当官僚与其委托人打交道时，他们并非把他们当作独一无二的个体来对待，而是把他们当成一些与他们自己所界定的特质相吻合的案例来对待。在与外界的人打交道的时候，官僚们被教导要使用一些令人无法理解的、咄咄逼人的话语，而不是采用那种交互式的、富有意义的对话方式。面对压抑人类本能的组织压力，从心理层面来讲，官僚们自身也丧失了独立思考的能力。他们的良知被上级的意志所代替，他们行动的自由受到规则与司法的制约。他们不会以一种富有创造性方式去探索未来的可能性，相反，他们会遵照过去制订的议案去执行任务。对完成的

任务的评价不是根据他们工作的创新性与想像力，而是通过目前的工作量标准来衡量。霍梅尔宣称，总的后果就是官僚的个人身份被削弱了，个人的潜力没有得到实现。[30]

涉及这一问题的著作有很多，但是让我们停下来自问一声，究竟在何种程度上"官僚人格"是真正存在的？官僚们总是那么冥顽不化，死守规则，保守成性，胆小怕事，狂傲自大，诡计多端，易于疏远，冷酷无情，控制欲强，不可理喻，以及缺乏想象吗？他们是否比我们更容易倾向于具备这些特征？通过对这个项目的研究，对于官僚的表现我们究竟知道什么呢？

也许最著名的实证研究是许多年前由梅尔文·科恩所做的一个项目，其出名的部分原因在于它是最富争议的研究之一。在该项目中，他试图测试出从事官僚工作对于个人产生的影响，而不管该工作是在私有部门还是在公共部门。科恩的调查涉及雇员的个人价值观、社会倾向性以及智力机能。通过定式访谈，对全国3 101名任职于文职工作的男性进行了抽样调查。在官僚制的工作环境下，回答者被雇用的程度根据该组织中管理层与雇员各自的具体数量得以确认，管理层与雇员任何一方的数量增多都预示着官僚制度化程度的提高。用来调查官僚制度化效果的变量恰恰反映了与外在的权威相一致的价值配置程度；同时也反映了那种具有独裁色彩的、墨守法规的和不具备变革精神的社会倾向性被展现的程度；也反映了形式洞察力与解决问题的智慧这两方面的测试成绩；还有就是反映了对空闲时间使用的分析。

尽管研究的设计很复杂，但是科恩的主要结论却很简单：官僚制度化与这些因素的联系很小。更为有趣的是，这种联系的方向却始终如一地与人们所设想的官僚人格相抵触！

在官僚化的企业或组织中工作的人倾向于做出评价，他们不是一味地服从，而是具有一定的自主性。他们心胸更加开阔，对于道德有着带有个人色彩的更为负责的标准，与那些在非官僚化的机构中工作的人相比，他们更善于接受变革。在处理实际问题与观念问题时，他

们表现出极大的灵活性。他们把闲暇时间花在了对智力要求较高的活动上。[31]

科恩寻找了一些中间变量，以便能够解释官僚为何表现出更强的自主性。唯一可能的解释就是教育的层次。官僚制度化程度越高的组织，越是雇用教育层次较高的个体，进而这些人就表现出前面所发现的倾向性。科恩的另一个猜测是官僚工作的性质也许会对独立的具有创造性的人形成挑战。等级阶梯越多，监管就越是严格，但是来自上级的那种武断行为所产生的保护力量就越大。简而言之，"官僚制度对于那些具有自主性的、学识方面韧性强的人具有独特的吸引力，而这些人对于革新与变化都是乐于接受的。"[32]

查尔斯·保金和米歇尔·格莱姆斯作了一个相似的研究。他们采访了一个住有 11 000 人的小镇上的 332 个独立的商人、钟点工以及领取薪水的经理。所收集的数据中的一部分，如果从回答者的权力范围、工作程序、专业化水平、书面规则以及非人性化等几个方面来衡量的话，那么他们(从某种程度上说)个人的工作环境本质上是被官僚化了的。他们接着对回答者进行了人格测试，以便揭示人们在何种程度上体验到以下六种不同的异化。它们依次是：因感到被一种难以名状的力量控制而产生的无能感；因对清晰的标准不明就里而导致的行为失范；从援助性的社会集团中孤立出来；觉得社会反常或者逐渐不明显地产生对他人的疏远感；自我疏远；感到与社会分裂。依据这些尺度所获得的数据与官僚制度化的变量成反向相关。主要的发现是："重要关系的相关性缺失。"在被检查的 101 个内部关系中，从统计的角度来看只有 18 个是重要的。在这 18 个中，只有 1 个与经理这个群体相关——它是介于书面规则与社会混乱状态之间的一种实实在在的联系。[33]

在研究公立学校中官僚制度化与无能力之间的相互关系的过程中，杰拉尔德·莫勒和 W·W· 卡特斯调查了圣·路易斯首府地区的 20 所学校的运行体制。一个专家小组根据这些运行体制的官僚制度化程度进行评估。每个区出 40 名教师，根据他们对于以下方面(如

挑选教材，对政策施加影响，选择教学伙伴等）所具有的个人权力感对其进行测评。和预计的相反，与那些官僚制度化程度较低的学校相比，来自官僚制度程度较高的学校的教师显示出了更强的权力感。各个区的教师在平均得分方面的差异确实存在，而且从统计学的角度来看这种差异也十分明显。㉞

丹尼斯·奥根和查尔斯·格林对三个企业的研发部门的官僚制度化与异化的一些方面进行了研究。他们调查了247个高级科学家、工程师以及与之同级别的人，以便来观察这些专业人士是如何受到“规范化”的影响的，所谓“规范化”就是指那种标准的行事方式、政策以及工作职责被书面化描述的程度。结果发现，根据五点标准测试出的这些人的疏远感程度与规范化成反向相关。研究者认为，原因在于规范化减少了角色模糊性，强化了外在的规则，并且辨明了职业贡献。简而言之，“通过给这些专业人士提供机会，使之在工作方面能够大范围地、更为清楚地表达自己的观点，规范化可以防止自我异化”。㉟

约翰·克莱顿·托马斯和维多利亚·约翰森调查了城市医院工作者中的疏远感。他们试图确定这些员工在何种程度上因没有掌握足够的资源而又不得不与一些贫穷的病人打交道会产生压抑与不满。通过对一家中西部医院所有员工所作的259份匿名问卷的分析，他们发现，并非绝大部分员工而只是某些个人能在这方面处理得很好。尽管51％的员工同意这样的说法：即“我的部门对于任何事情都有规定”，但是只有14％的员工表明：由于供他们独立思考与行事的机会不够，他们感到不满意。在低层次从事服务工作的员工中不到一半的人同意这一说法——“作为一名公共部门员工，我因为我的工作而得到了应有的尊重”。然而，并非100％的人都认为由于在医院工作，“我感到自豪”。㊱

克拉伦斯·斯通和罗伯特·斯多克在任职于地方住房管理部门与社区发展机构的员工中寻找异化程度的蛛丝马迹。他们从此类机构中的479名员工身上收集到了问卷数据，其中的一些结果列在了表5-6中。注意，至于表中关于员工感觉无能力的问题，半数或者更多的员工不同意他们在机构中毫无发言权或者无力改变任

何事情的说法。相反，三分之二的人感到，如果努力是会产生变革的。而且，大多数人都反对那种官员们不管事的说法。尽管大多数人都承认理想主义是困难的，而且也承认令人失望的事比比皆是，但是超过70%的人都认为自己拥有那种好比晚上回到家体会到的满足感。[37]

表5-6　地方公职人员对于自己工作的感受(%)

	完全同意	同意	不确定	不同意	完全不同意
像我这样的员工不会对于机构的行事说三道四。	17	25	2	42	14
普通员工在机构变革方面几乎是无能为力的。	15	34	2	40	10
如果我们打算变革，像我这样的员工就能改变机构中的一些事情。	12	54	3	26	4
机构官员对像我这样的人在想些什么并不很关心。	11	25	3	51	10
在这份工作中想做一个理想主义者是困难的。	20	54	2	22	2
在类似我从事的工作中有很多令人失望的事情。	16	51	3	37	3
我经常带着对自己工作的满足感回家。	15	56	1	23	4

资料来源：Clarence Stone and Robert Stoker, "Deprofessionalism and Dissatisfaction in Urban Service Agencies," paper presented to the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 1979, 47-48. Data supplied by Professor Stone.

戴维·纳奇麦尔斯研究了一种能够影响国家层面的政府机构变革的认知能力。他研究了由国家人事管理局进行调查所获得的关于联邦雇员态度的数据。对以下一个会引发人们担心变革的问题，"当组织中发生变革时，雇员们通常会以失败告终"，13 000多名

被调查的联邦雇员中有35.2%的人的回答是“同意”或者“完全同意”，而有46%的人表示“不同意”或者是“完全不同意”。在对于下面这个观点——“改变周围的事情确实是没有可能的”——的回答中，37.6%的人在某种程度上持同意的观点，而50.3%的人则不同意。有趣的是，长期任职的、职位较高的以及年龄较大的官僚对于变革方面明显比那些任职期较短的、职位较低的以及年龄较轻的同事要显得乐观。[38]

我们从这一部分开头回忆一下，缺乏灵活性、墨守成规是默顿对于官僚人格首先给出的两个特征。约翰·福斯特审视了所有他能发现的关于从实证角度测试官僚机构的规则的僵硬性的研究。他的回顾包括私有和公共部门中与规则遵守和程序主义有关的研究，还包括相关的态度调查与观察性研究。福斯特接着问道：“自从默顿50多年前发表文章提醒我们在官僚制支配的社会中这种潜在的且严重的社会功能紊乱以来，我们对组织中规则的僵硬性的本质究竟了解了什么？”他的回答如下：

这一了解当然不够。但是同时我们能够得出结论，实际上不存在支持这种机械而又简单的僵化模式的论证证据，这正如默顿号召对其最初的文章进行深入研究时他所预计的一样。规则的僵硬性实际上是相当罕见的。当然，所谓“官僚制度催生了核心规则的传承性”这样的格言应该从我们的课本、演讲和传统的智慧中剔除。[39]

总之，大量的实证研究彻底驳斥了那种整齐划一的、广泛流传的官僚人格，因为这种人格被刻画为顽固不化、保守主义、胆小怕事、残酷无情、冷漠傲慢，以及其他一切从默顿到霍梅尔之间所有的学者所引述过的令人不快的特征。事实上，这类行为似乎并没有存在的趋势，更不要说某个官僚身上全部具备这些特征了。科恩和保金·格莱姆斯的报告指出，几乎没有确凿的证据可以证明组织结构与其成员行为之间存在这种假设关系。尽管我们所有人都私下与官僚接触过，而且这些官僚通常满脑子都是规章制度，他们喜欢摆弄别人，自己却没有创造性的想像力，但是这些官僚特征展现的比率微不足道。它们甚

至是罕见的，就像福斯特概括的规则的僵硬性一样。莫勒与卡特斯、奥根与格林这两对学者甚至提出了让人更加吃惊的可能性的说法。就某种程度而言，科恩也可以被包括在内，因为他发现相关变量之间的关系与人们所预测的正好相反。因此，官僚人格模型不仅是不适当的，而且还是彻底错误的。实际上，托马斯与约翰森、斯通与斯多克以及纳奇麦尔斯在研究中就曾经碰到过一些不仅不感到压抑、相反还充满自豪感的官僚。他们并没有感到没有能力，而且还觉得能够带来变化。

我们会想到另外一种老套的人格类型——"军人心态"。佛瑞德·雷德曾经用下面的话语来描述这种组织行为的模型，"这种人格存在着以下特征：封闭，狭隘，情绪急躁，好勇斗狠，在没有任何明显原因的情况下产生敌意。也许这些人的确经常受到惩罚。但是关于军人心态显而易见的事实是几乎没有一个军官真正具有这种人格。"[40]

他们的动机

现在我们把目光转向官僚行为的一个特殊的方面，即促使他们工作的动机模式。为了开始对这一话题的探讨，我们要提到在第一章提及的一个关于官僚制度的理论。根据公共选择经济学家提出的一个理念，官僚都受到想要扩展政府项目与预算的愿望的驱使。虽然其他人也支持这一说法，但是"预算最大化"模式最频繁地与威廉·尼凯恩联系在一起。[41]

对于市场经济学家而言，想到这样一个官僚动机的模式是很自然的。因为他们倾向于假设，人们行为的主要刺激因素就是希望通过理性行为来提高个人偏好所达到的满意程度。这种愿望既影响了消费者又影响了生产者，更不要说是投资者了，而且公共选择学派预设官僚也受同样的动机的驱使。正如公司的执行官寻求使公司的净收益最大化一样（这样他们的个人财富也会增加），政府行政人员的工作也被看作是使他们自己部门的预算或拨款最大化。估计会存在这样的

假设：对官员们而言，资金越多带来的职位越高，权力越大，薪水也就越多。这种预算最大化的举措往往被认定要发生，而全然不顾及委托人或者全体公众的需要。于是官僚被认为将会不顾一切地为了支持项目扩张而游说议员。据说这种“消费鼓吹”大大有助于解释为何政府会不断膨胀，为何会耗尽多余的税收，以及为何要从产生效率的市场力量所制造的收益中削除更多的经济成分。

有很多种方式可以用来测试预算最大化理论。在最近的一项研究中，通过询问一些人在一些具体的政策领域对于政府开支的看法，朱丽叶·多兰对联邦政府高级文官部的员工进行了调查。在其他的调查中，她问了一些普通公众这些相同的问题，即“如果你在今年的联邦预算的制定中有发言权，那么你希望下列哪些项目的预算提高，哪些项目的预算降低?”这使得她有机会比较文职人员与平民百姓的观点，正如格雷戈里·莱维斯在他关于社会态度的调查中所做的一样(见表5-1)。多兰的调查结果在表5-7中给出。[42]

多兰较为全面的调查结果与人们预计的正好相反：高级行政部门的行政人员在除对外援助与环境保护之外的其他几乎所有的政策问题的开支方面都比公众更加保守。尽管这一发现与那种“不受控制”的预算最大化偏好相对立，但是多兰推测真正的原因在于被调查者与大众相比显得更加地实际和老练。

通过观察与预算最大化模式更为直接相关的事例，多兰注意到，在一些本部门自己监管的项目领域如医疗卫生、艾滋病研究和儿童保健等方面，卫生和福利部的高级行政官对待开支的态度要比一般公众吝啬；福利计划是个例外。同样，国防部的文职行政人员在国防开支方面比公众还要保守。多兰看出，这两方面的微妙差异可以直接反驳预算最大化理论。她认为这些差异对“官僚们都倾向于更大预算的假设”提出了质疑。她概括说，“总之，这里报道的关于联邦政府行政人员所体现出来的预算最小化的倾向表明，私利作为一种动机，并非像我们先前所确信的那样有力，而且这些倾向还促使我们修正了关于自私自利的官僚为了获取自身利益而导致政府预算膨胀的理论。”[43]

表 5-7 在某些固定的政策领域对于增加联邦预算的支持(%)

	民众	高级行政部门的成员		
		所有的行政人员	卫生和福利部的行政人员	国防部的行政人员
对付犯罪	69.3	44.0	40.5	57.1
公立学校	67.6	53.4	65.9	42.9
医疗卫生	64.1	31.6	52.5	23.5
无家可归的情况	57.2	31.5	37.5	25.2
艾滋病研究	56.1	33.7	33.0	31.1
大学生经济资助	54.5	30.9	41.0	20.8
儿童保健	51.9	34.0	47.5	24.4
社会安全	47.2	7.3	11.9	3.4
环境保护	41.1	45.4	48.8	31.9
对黑人的帮助	27.4	13.4	24.3	7.7
对大城市的资助	26.4	11.4	15.0	4.3
防御计划	17.5	6.9	0.0	15.1
福利计划	10.8	6.3	19.5	1.0
食品救济	10.2	5.8	20.0	1.0
对外援助	5.4	22.5	11.9	25.2

资料来源：Julie Dolan，"The Budget-Minimizing Bureaucrat：Empirical Evidence from the Senior Executive Service，" *Public Administration Review 62*，no. 1 (January/February 2002)：45,46.

经济学家安德鲁·布莱尔斯和斯蒂芬·狄翁组织学者召开了一个会议，其意图是测试内斯卡纳的模型。内斯卡纳理论的一个部分是关于官僚在投票方面的"左翼效应"，也就是说存在这种倾向：政府雇员会投票给那些支持大政府与高预算的政党和候选人。为了对这种左翼效应进行实证研究，布莱尔斯、狄翁和同事唐纳德·布莱克检测

了1953—1988年发生在11个国家中的43次选举的数据。这种效应类型的明显的投票偏好在一些国家中还是可以发觉的(尽管其他的一些变量,例如工会的影响,也可以作些解释)。尽管这种效应在行政管理人员中不如在一般的公职人员中普遍,但是在后来一本涉及英国、法国、加拿大和美国案例的书中,这些作者得出了相似的结论。这些发现与本章中先前提及的官僚对于现代自由的偏好是相一致的。[44]

然而,关于预算最大化会议的全部结论并不是特别支持内斯卡纳的理论。尽管官僚每年似乎都系统地寻求更高的预算,但是由于作为总开支一个部分的人事开支不断下降,他们并没有被爆出从中大量受益的丑闻。而且,薪水压缩和自动晋级也减少了那种直接的个人获利。此外,在官僚对于预算支出有着实质性的影响的同时,政治家显然也对这个领域施加着广泛的自主性的影响。在无法排除一种可供选择的、无私的动机的情况下,布莱尔斯和狄翁推测说,"官僚寻求增长预算是因为他们的价值观而不是自己的私利。"他们说,甚至存在着这样一些可以用来支持下面说法的证据,即"许多公职人员都是心中想着工作的,而且还承诺要提高为公众服务的质量"。[45]

英国政治学家帕特里克·多利维对包括团体行动、投票理论和官僚行为在内的公共选择学说重新进行了评价。他认为,尽管对政治行为的经济解释可以保证更为深入地研究,但是它们必须经受严格的检验。他警告说,这些解释的有效性不能只靠规范的模型来获得。至于内斯卡纳的预算最大化理论,多利维认为,它并没有在官僚行为的微观层面,在网络活动的管理层面,在全部的政府开支的宏观层面,或者在推行私有化的政策层面得到证实。他认为,"现行的对于预算最大化模式的实证性支持是极度缺乏的";他最后指出,"如果这些模式只是建立在根据其自身的要义所产生的固有信念的基础上,或者只是建立在那种觉得无需检测就能接受的虚弱的观念形态的基础上,那么它们是很难受到欢迎的。"[46]

在一本讨论控制官僚问题的名为《工作、逃避和暗中破坏》的书中,约翰·布雷姆和斯科特·盖茨继续讨论了管理经济学理论的问

题。在最广泛意义上，该书把官僚行为的经济学解释与根植于公共管理和组织理论基础上的官僚行为的解释作了比较。作者的基本结论是，公共管理理论的标准不够统一，但是经济学的解释理论说服力不够。这本书是以主要执行者理论为其框架的，根据这个理论，上级（例如选举产生的官员）与下属（例如官僚）定好约定，以便指导下属在信息不灵的状况下如何行事。

布雷姆与盖茨合著的著作的标题提及了三种关于官僚行为的模式。其一是文职人员实际上在积极可靠地追求指派给他们的官方目标（工作），这正如被认为有点天真的公共管理理论所预计的那样。其二是如果官僚不同意这些目标或者仅仅是因为懒惰（逃避），那么他们将不会积极地追求这些目标。这是主要执行者理论所期待的，这一理论预计，如果他们能够侥幸成功，那么这些执行者们将会追求自己的私利。第三种可能就是，如果他们不同意这些政策目标（暗中破坏），那么这些官僚就会积极地对这些目标进行暗中破坏，这也同主要执行者理论所预计的一样。

为了从实证的角度对这些模式和相关的假设进行检测，他们利用了对采购器材局的联邦员工的调查，采用计算机模拟，借鉴其他学者对警察行为和政府章程的研究，以及利用了他们自己对于北卡罗来纳州的达拉谟县的调查。从采购器材局获得的数据表明，联邦政府的官僚希望获得更多的报酬，布雷姆和盖茨也承认这样官僚们可能会被引向推行预算最大化做法。然而，他们认为，由于政府预算和公共人事制度的限制，这种动机实际上是很不可行的。于是布莱姆和盖茨着手寻找有关联邦官僚是否必须受到激励才会工作的证据。另外一种经济学理论（即闲暇时间最大化模式）预测官僚们并不会那样。正好相反，这些学者认为，联邦文职人员实际上工作非常努力："由政治家、公众，甚至是一些学者所宣扬的关于官僚懒惰和冷漠的意象是完全不正确的。"[47]

在探究为何官僚实际上会努力工作的过程中，布雷姆和盖茨求助于他们在达拉谟县的调查，即表5－8所提供的数据的来源。从中他们区别出两种激励因素："功能性的"与"共生性的"。功能性动机是指

对于工作重要性的天生的个人认同,这一因素在这次调查的前五项中得到了证实。共生性激励是指某些来自自己所喜欢与敬重的同事的且不断被强化的影响,这在接下来的五项中得到了检测。表中的百分比显示出了两种激励因素潜在的力量。布雷姆和盖茨还注意到:这些社会工作者晚上把文书工作带回家中(并非逃避的迹象),很少捏造文书工作或者歪曲规则(并非暗中破坏的例子),以及对于公众的需求与愿望明确地给予回应(一种非义务形式的工作)。[48]

表5-8　达拉谟县社会服务人员的功能性与共生性倾向(%)

	完全不同意	不同意	既不同意也不反对	同意	完全同意
我在工作中所做的对我来说是重要的。	0.0	0.7	2.9	52.2	44.2
做好我自己的工作使我对自己感觉很好。	1.5	0.0	2.9	38.7	46.9
只要能获得薪水我对发生任何事情都不在乎。	41.3	49.3	7.2	1.4	0.7
某个人从事某种行业是因为他喜欢。	2.2	13.0	27.5	39.9	17.4
在本领域中看到高层次的理想主义使人感到振奋。	7.6	22.9	26.7	36.6	6.1
在工作中可以获得结交好朋友的机会。	4.3	5.1	29.7	50.7	10.1
工作中的努力会赢得同事们的尊重。	2.9	23.9	23.9	40.6	8.7
这个部门真的很不人道。	6.8	45.1	29.3	14.3	4.5
我的同事知道我们在工作中究竟表现如何。	1.5	16.1	15.3	55.5	11.7
即使非我所愿,有时我还是能与同事友好相处。	5.1	23.5	14.7	52.9	3.7

资料来源:John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997),89,108.

布雷姆和盖茨的核心是：官僚主要是受“他们是谁”这一问题的影响。而这一问题并不会导致他们逃避工作以及私下破坏工作，而是会导致他们那种对于目标尽职的、专注的追求。通过驳斥主要执行者理论的那种毫无根据的怀疑，他们认为：

最终，我们的数据和模型颠覆了主要执行理论的说辞（即便不是推翻其根本含义的话）：官僚制度在美国生效是因为“主要执行者”的存在。我们发现：联邦政府雇员认为他们自己是勤奋工作的，同样他们的上级也持这样的观点。我们发现：社会工作者与警官很少涉足于破坏政策之类的事，而且他们很专业，受与他们组织使命相符合的规则的影响很大。我们发现：在政策过程中公民与利益集团是具有影响力的，与某些政治精英相比，官僚具有更大的边际效应。学者以及公众和政治家们需要相信官僚，因为他们是公仆，他们像公仆一样努力地工作，他们像民主政府所要求的那样尽心尽职。[49]

通过对有关政府雇员与私有部门雇员的理念体系进行比较的文献所作的归纳，我们对有关官僚动机的讨论进行了概括。近来，哈·雷尼和巴里·波兹曼出版了他们有关公私部门比较文献的概观，其中一部分就与工作动机相关。他们指出，经过25年多的学术探讨，已经积累了大量的实证证据。此外，由于这方面研究的发现不断地增长，从而使得我们对于其正确性的信心获得了实质性的增长。

雷尼和波兹曼认为一个可能的结论是：尽管较早时候的报告正好相反，但是公共部门的雇员与私有部门的雇员相比，在总体的工作满意感方面却得分较高。另外一点是官僚与商业界的员工相比，似乎所需要的激励因素要少。然而，他们似乎拥有一种异乎寻常的有关动机影响力的合成方式。尤其在管理层面，公职人员“对于下列方面赋予了更高的价值：如公共服务；对他人和社会有利的工作；重要的公共政策；以及自我牺牲、责任和为人正直”。尽管这点是正确的：即部门间的差别并不总是那么大以及许多私有行业的人对于社区服务也能尽到责任，但是雷尼和波兹曼认为，“证据表明在具有公共性色彩的官僚制度中情况也并不必然就是如此令人沮丧”。[50]

在戴维·休斯敦最近所做的一次研究中，他通过利用1991年、1993年与1994年的《公共社会调查》中的数据，对公、私性质部门中人员的工作动机比较进行了多元化的数据测试。这一工作进一步证实了早期的发现：即公职人员与私有部门人员相比，对更高的报酬看得较轻，而对于手中工作的实实在在的重要性却赋予了更高的价值。内在的一些激励因素(如成就感)超过了外在的激励因素(如薪水较高和工作时间较短)。丹尼斯·维特墨在另一次研究中通过对两个部门经理人的比较得出了相同的结论。他还发现，非营利性组织的领导人所受到的激励因素与公共部门经理人所受到的激励因素相似。[51]

总之，市场经济学家的美妙的模式并没有能够使我们理解官僚的行为。当然，文职人员也希望获得更高的报酬，希望获得提升以及适当的时候获得赞赏。他们对于政治领袖的指令置之不理的情况也会出现。但是，真正激励官僚的是他们对于自己机构的使命所具有的固有价值的一种信念，是他们的职业环境所造就那种社会强化效应，是一种公共服务的理念。至于预算最大化理论与主要执行者理论所持的那种近乎偏执狂似的怀疑，只能被当作对公共行政管理毫无用途的模型废弃掉。

鲜为人知的一些人

通过把眼光从理论和研究转向实实在在的人，我们对于本章仔细审视美国2 100万官僚的内容进行总结。在本章开头，我们通过列举官僚的一些工作与行事的不同之处来寻求打破某些有关他们的老套想法。现在我们在重塑官僚形象方面采取另一步骤。让我们来见一些活生生的例子——引用的都是真名、真人以及真实的工作。下面是一些关于这些鲜为人知的官僚的简介。[52]

兰迪·J·亚登是联邦调查局的一名监察密探。五十出头，开着一辆哈雷摩托车。他毕业于内布拉斯加州立大学，并且从加州路德教

会大学获得了公共管理硕士。亚登的办公室在西洛杉矶市的联邦大厦第15楼，在这里他领导着“性骚扰罪抓捕小组”，简称为“SAFE”。它的使命就是进入带有性倾向的网上聊天室，以便找出那些破坏国家法令、对孩子进行性伤害的人。绝大多数的这种人都是些想要与女性少年谈论性以及性幻想的白人。亚登和他的同事们假装成乐意的少年，为的是把嫌疑犯引诱到某个见面的地方，在那儿他们对这些罪犯实行抓捕。由于这个小组处理的都是一些性骚扰的材料，因此小组的办公室是禁止外人进入的。当被问及他想从“SAFE”的新成员身上看到什么样的特质时，他列出了：强烈的职业道德，具有想像力，足智多谋，具备独立思考的技能，以及幽默感等。[53]

伊夫林·菲尔兹是国家海洋与大气局(NOAA)的局长，这个拥有233名职员的组织是七个由政府委任的军官负责的特殊兵种中规模最小的一个。靠着拥有海军少将的军衔，菲尔兹回击了在克林顿执政期间那种抱着提高“管理效率”的目的而要取消这些特殊兵种的企图。作为一名五十开外的黑人女性，菲尔兹在弗吉尼亚的港口城市诺福克长大，毕业于诺福克州立大学。她开始工作时是国家海洋与大气局下属的大西洋海军中心的一名绘图员，接着一级级地得到提升，进而被委以重任，成为第一个长期指挥美国政府海上船只的女性。她监管着700名职员、15只作研究用的船只和14架飞行器。对于她的成功，她评价说，“作为一名女性是不错的，作为一名黑人也是不错的，但是我认为这些并非我当选的原因”。[54]

玛丽·玛格丽特是五角大楼的家庭政策办公室主任。她毕业于底特律的马利诺大学，并从韦恩州立大学获得了公共管理硕士学位。在2001年“9·11”事件当天早上，当77航班撞上大楼时，她正与她的职员见面。在告诉职员们打电话回家报平安之后，她没向任何人咨询就拿起电话开始在附近的水晶城的一家医院组建一个家庭救助中心。她和同事们租借了计算机，架设了电话线，开始接听焦虑不安的五角大楼职员亲属的电话。一份关于大楼的图纸也被绘制出来，以便描绘出哪些房间可能处于被毁的区域。她们也联系与协调媒体，以便使受

影响的家庭的隐私得到保护。在第二年的六月，玛格丽特因为她所做的公共服务工作而受到了表彰。[55]

亚瑟·R·艾伯哈特和德怀特·E·亚当姆斯分别是联邦调查局实验部的部门长官与助理主任。1999年他们在科索沃挖掘了一些埋葬较浅的坟墓，从而获得了对斯诺博登·米洛舍维奇以及其他一些人进行控告和判刑的法庭证据。他们和同事在对124名阿尔巴尼亚人的屠杀现场拍摄了照片和绘制了草图。他们发现了一些死于钝器伤害的孩子，一些被割喉致死的成年人，还有一些被埋在死牛下面的尸体，甚至还有一些奄奄一息的惊恐的受害者。随着工作的进展，一个个的家庭都纷纷起来支持他们，希望分辨出自己的亲人。当回想起一个他给过糖果吃的小男孩眼中恐惧的时候，艾伯哈特说，“那场景是让人很动情的”。一个妇女告诉亚当姆斯，她的丈夫曾经穿着一件芝加哥熊牌夹克，带着一只表面破损的手表。尽管此人的尸体已经无法辨认，但是亚当姆斯辨认出了夹克与手表，并把这些交给了这个妇女。她说，“是的，是的，是的，你发现了我丈夫。”[56]

谢丽尔·贝多亚是国家冰川中心负责冰处理的主任，这是位于马里兰州修特兰德的一个小组织，其资金由海岸警备队、海军以及国家海洋与大气局提供。作为一名受过培训的地理学者，贝多亚和她的同事们通过卫星、浮标、船只、气象模型、对冰川进行的空中卫星勘测，以及海岸电台的报告等方式采集数据，进而对全球的海洋冰川进行跟踪。全球冰川的分布模式的数字化图像被制作出来放在了互联网上。收录有这些图像的软件包被送往海军和海岸警备队的舰船上，还发送给一些商业船只、外国政府以及科研机构。虽然绝大部分观察到的冰川是静止的，但是直径达到40英里的冰山的移动有时是可以被探测到的。更为重要的是对于数以万计的破碎冰块的监测，因为它们沉在水下，对于航船很危险。[57]

西莉亚·耶蒂是弗吉尼亚匹得斯堡市的社会保障局的一名接待代表。她是一名非裔美国人，出生于1970年，由于她母亲在怀孕期间吃镇静剂所带来的副作用，使得她先天性的胳膊短小，双脚畸形。尽

管所有对她的期望都是负面的，但她还是顺利地从高中毕业了，还成功获得了英语学士学位与硕士学位。在获得社会保障局的这份工作之前，她曾是话务中心的一名接待员，在现在这份工作中，她通过使用她正常的右脚处理文件和拨打电话来履行职责。她泰然自若地迎接一些对此表示惊讶的顾客，回答他们关于索赔的一些问题，迅速处理他们的事件。耶蒂说，"我想成为一个为社会做出贡献的人。"在闲暇时间，她去教堂，用英语给别人辅导，帮别人准备普通教育水平考试。[58]

盖莉·汉娜是奥李斯坎尼的一名女邮政局长，这个地方位于弗吉尼亚州博特图特县的一个乡村的小四岔路口。她的办公室是一座8英尺宽、16英尺长的木结构建筑物，正好在615国道边上。自从1991年开始，汉娜就负责这部分的公共管理事务。每个工作日的上午11点，她打开办公室的大门，在屋外前方的杆子上升起美国国旗，用瓶装的水浸湿海绵图章（这里没有管道装置），以及清空屋外的投递箱。不久，邻居们零零星星地来领取他们在邮局候领的信件，买一些邮票，或者来聊聊天。除了镇上的教堂，这是社区的社交中心。到正午时分，从伊格洛科来的邮差放下几封当天的邮件，过一会汉娜就把它们分别投进不同的小箱子里。1点整她合上她当天看的书，降下国旗，锁好门。[59]

我们每个人对这些鲜为人知的官僚的简介都会有不同的反应。这儿是其中的一些。兰迪·J·亚登寻求一些具有想像力和幽默感的人来帮他在互联网上诱捕一些对少年进行性犯罪的人——也许他最不想招募的人就是那种具备"官僚人格"的人，因为他们的创造性的棱角已被磨平了。海军少将伊夫林·菲尔兹不仅是非裔美国人，而且还是女性——这是活生生的例子，证明了向美国的上层官僚阶层爬升的大门始终是对所有性别和种族开放的。当玛丽·玛格丽特置规则于不顾，鲁莽地建立"9·11"救助中心时，她并没有遵从"不断增长的保守主义规律"。尽管亚瑟·R·艾伯哈特与德怀特·E·亚当姆斯在科索沃挖过坟墓，但是以此来表明他们属于那种老套的、没有情感和

意志的官僚的做法也是可笑的。在国家冰川中心，谢丽尔·贝多亚并非在玩耍着防御性的游戏，也不是在暗中破坏政策，而是为完成保持海洋航线的安全这一机构的使命表现出了一个有节操的官员应尽的职责。供职于匹得斯堡市社会保障局的西莉亚·耶蒂也不是因为期待得到物质奖励或者个人收益而工作，而是因为受其个人生活状况的影响而得到深化的利他主义的激励。而和善亲切的女邮政局长盖莉·汉娜几乎更不可能是一位目中无人、盲目自大的官僚——或者出于相同的原因也不可能是一位预算最大化理论的信奉者。

我们还要用第二批人物简介来归纳本章。这些简介不是着眼于那些鲜为人知的官僚，而是一些其生活深受官僚工作影响的鲜为人知的公民。

巴巴拉·J·曼恩在弗吉尼亚的朴次茅斯有一座房子，这房子与一座漏水的城市水塔相毗邻，因而她的院子里整天水灾泛滥。因为要蓄水，塔周围的草也不能割掉，而且蚊子繁殖很快。由于城市用这水塔存放街道整修用的管子与沙砾，因此曼恩打电话给城市公共设施主管詹姆斯·R·斯拜克报告了这一问题。尽管只有这座塔而不包括它下面的土地归他的部门管，斯拜克还是为整个事件作了道歉并且接受了改善这一问题的责任。同时，他给了她一个电话号码，以便她在产生新问题时随时打电话给他。曼恩接着看到斯拜克派人修好了漏水的塔，并且协助街道维护部门搬走了管子与沙砾，协助公园与公共娱乐设施维护部门割掉了草，还协助环境监控部门在这块场地上喷洒了杀虫剂。曼恩报告说每次她试图打电话给斯拜克的时候，他总能亲自接听。[60]

詹尼弗·R·S·葛洛根生活在马萨诸塞州的一个小城市里。当她和丈夫从另一个州搬到那儿的时候，他们必须要把车辆注册情况进行过户，因此葛洛根去了当地的机动车辆管理部门办理此事。她办理自己的车辆注册时毫无问题，但是不能帮她丈夫完成办理程序，因为那个职员解释说她丈夫不在现场，无法亲自在申请表上签名。葛洛根解释说她的丈夫在较远的地方工作，两天内赶不回来。这个职员眼睛

都没眨一下，说"到外面去，弄到你丈夫的签名，然后把它拿回来给我"。当葛洛根再次说了她的丈夫不在外面的时候，这名职员平静地重复了刚才的话两次。由于被这种明显的交流障碍给弄糊涂了，葛洛根直到走出大楼后才意识到这个职员的意思。她走到一棵树后，签上了她丈夫的名字，然后把表格交上完成了过户工作。

罗伯特·L·艾弗森是一名在底特律市郊行医的医生。在突然发现自己妻子失踪之后，他报了警，警察立刻就贴出告示。不幸的是，不久他妻子的车子在镇上一个很糟糕的地方的一条小巷中被发现，尸体还在车里。在接下来的日子里，围绕着这一事件报道的媒体都推测说艾弗森是主要的嫌疑犯。然而，尽管这个医生表现出了狂暴的脾气与挫折感，但是负责调查的探员还是对他表示出了尊重与礼貌。他们以平和的语调对医生进行了谎言测试，并且随时通知他案情进展状况。最终，两个嫌疑犯被逮捕并且供认了罪行。在一份报纸的中缝处，艾弗森写道，"组成'蓝色生死线'的这些人都是在社区中不辞辛劳为民服务之人，他们人格完美且乐于奉献。我将终生感激他们"。[61]

华盛顿特区的查尔斯·托尔辛在五岁时被诊断出患了胞囊纤维症。此时，对于这幼小的孩子来说，患了这种先天性的肺和咀嚼器官的疾病将预示着他活不过八岁。作为一个实验性的病人，他被送进了国家卫生研究所，医生们提供给托尔辛全新的吸入剂和抗生素，还教他新近研制出的咳出黏液的技术。这些先进的东西使他活到了成年，而且他的健康状况逐渐地趋好，并且可以接受肺移植。这一手术的成功使得他可以免除每天五小时的呼吸疗法，从而过了许多年的正常人生活。当回顾他在国家卫生研究所的医生们的呵护下的时光时，他特别想到了米利卡·丘尼卡医生，因为她总是先使听诊器暖和了才会放在他的胸腔上。托尔辛的新生多亏了国家卫生研究所的医生和科学家们的卓越的知识、无私的奉献以及令人鼓舞的热忱。查尔斯·托尔辛于2003年8月7日去世，年龄为34岁。[62]

弗吉尼亚的罗诺科地区的韦恩·斯拉修注意到他父亲有痴呆的症状。在他父亲康健的时候，曾经常说如果他有什么不测，他希望被

送进退伍军人医院。当斯拉修先生的情况严重到必须住院的时候,儿子没有听从朋友的建议,而是遵从了父亲的愿望,把他带到了塞伦的退伍军人保健中心。把父亲留在医院的第一晚是极其难受的,但是在接下来的几周中,斯拉修意识到了那儿的医生、助理医生、护士和社会工作者都竭尽所能缓解他父亲的晚期阿尔茨海默氏病的痛苦。与他们家庭一道,退伍军人医院的全体员工在他父亲弥留之际都在支持他父亲。斯拉修说:"这家医院的人都是一些富有极大同情心的和关心人的专业人士,他们为我父亲做了他们所能做的一切。我们认为他们也许应该更经常地获得社会的认可与赞扬。"[63]

考尔伯特·I·金是华盛顿特区的一名记者。1957年夏天当他还是一名高中生时,他在华盛顿的农业部大楼的半地下邮件收发室里获得了一份临时工作。这是他的第一个真正的工作经历,即使它并不让人感到愉快,但是正是因为这他才了解到按时到岗与完成所分配的任务意味着什么。在他送邮件的过程中,这个年轻的非裔美国人注意到随着他的楼层越爬越高,那些办公室里的人与他长得越来越不像。在整个夏天,国会里关于人权的争论都在进行。当他考虑自己前途的时候,正是邮件收发室里年纪较大的黑人们对他的鼓励——当然还有来自家庭的支持——促使了金继续上大学。他回忆说,"没有人希望我留在这个半地下室中。"他开始了自己的职业生涯,其中包括服兵役,在驻外事务处工作,以及在高级行政部门工作。金说,政府雇用并非乐土,但是它"对于少数族裔和女性而言是机会的来源和进入中产阶级的门槛"。[64]

再次申明一下,我知道你们对于这些人物简介有自己的想法,但是请让我谈一下我自己的想法。在詹姆斯·R·斯拜克身上,巴巴拉·J·曼恩碰到的不是那种对于司法权的界限喋喋不休的官僚,而是那种强调解决关于她的由水塔引发的一系列问题的公职人员。詹尼弗·葛洛根为了替丈夫的汽车在机动车辆管理部门注册,偶然遇到的是这样一名职员:他为了帮她而以常识的名义故意对规则视而不见,而不是一个只是时刻谨记规则而最终什么也做不了的官僚。当罗

伯特·L·艾弗森因妻子被谋杀遭到调查的时候，他遇到的不是那种为了支配和控制其心理的腔调，而是对其个人的感受和权利的尊重。在国家卫生研究所，查尔斯·托尔辛遇到的不是那些理性而又显得冷淡的专家，而是一些知道使听诊器变暖和并且想方设法延长他生命的医生。在退伍军人医院，韦恩·斯拉修意识到了他父亲的最后时光并不是花费在那些虚假的装腔作势的人或者那些压抑的受到排挤的人当中，而是得到了那些充满人性关爱精神的专业人士的呵护。在美国农业部的半地下邮件收发室中，考尔伯特·I·金面对的不是来自同事们的那种离群索居的怨恨，而是要他寻找新机会的激励。官僚制度，并不糟糕！

注释：

① John D. Weaver, *The Great Experiment* (Boston: Little, Brown, 1965), 273.

② Norton E. Long, "Bureaucracy and Constitutionalism," *American Political Science Review* 46(September 1952): 814.

③ Kenneth J. Meier, "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis," *American Political Science Review* 69 (June 1975): 531, 532, 537, 538.

④ *Statistical Abstract of the United States: 2002*, 321, 369, 400.

⑤ James C. Garand, Catherine T. Parkhurst, and Rusanne Jourdan Seoud, "Bureaucrats, Policy Attitudes, and Political Behavior: Extension of the Bureau Voting Model of Government Growth," *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 (April 1991): 177 - 212.

⑥ Gregory B. Lewis, "In Search of the Machiavellian Milquetoasts: Comparing Attitudes of Bureaucrats and Ordinary People," *Public Administration Review* 50 (March/April 1990): 220 - 227.

⑦ *Washington Post*, 19 March 1990.

⑧ Robert P. Watson, "Politics and Public Administration: A Political Profile of Local Bureaucrats in Alabama," *Administration and Society* 29

(May 1997): 189 - 200.

⑨ Stanley Rothman and S. Robert Lichter, "How Liberal Are Bureaucrats?" *Regulation 7* (November/December 1983): 16 - 22.

⑩ Gene A. Brewer and Salley Coleman Seldon, "The Promise of Active Citizenship: Does Participation Increase Trust in Government?" paper delivered to the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, September 1998.

⑪ William Blair and James C. Garand, "Are Bureaucrats Different? Democratic Values, Political Tolerance, and Support for the Political System among Government Employees and Other Citizens, 1982 - 1992," paper delivered to the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, September 1995. Data on IRS filings from *Washington Post*, 19 March 1996 and 24 March 2002.

⑫ Data on race from Don Hellriegel and Larry Short, "Equal Employment Opportunity in the Federal Government: A Comparative Analysis," *Public Administration Review* 32 (November/December 1972): 854. Data on sex from Mary E. Guy, "Three Steps Forward, Two Steps Backward: The Status of Women's Integration into Public Management," *Public Administration Review* 53, no. 4 (July/August 1993): 287.

⑬ U. S. Office of Personnel Management, *Federal Civilian Workforce Statistics: Demographic Profile of the Federal Workforce As of September 30, 2000* (May 2001), table 1 - 1. (Postal employees are not included.) Percentages of the resident population and state-local figures are from *Statistical Abstract of the United States: 2001*, 13, 295.

⑭ Office of Personnel Management, *Federal Civilian Workforce Statistics*, tables 1. 2, 1. 4, 1. 5 and 1. 7.

⑮ *Washington Post*, 8 July 1998, 28 July 1994.

⑯ *Statistical Abstract of the United States: 2001*, 297; and Angela M. Bullard and Deil S. Wright, "Circumventing the Glass Ceiling: Women Executives in American State Governments," *Public Administration*

Review 53, no. 3 (May/June 1993): 191.

⑰ Vernon Greene, Sally Selden, and Gene Brewer, "Measuring Power and Presence: Bureaucratic Representation in the American States," *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (July 2001): 379－402.

⑱ *Statistical Abstract of the United States: 2002*, 385; and Nelson C. Dometrius and Lee Sigelman, "Assessing Progress toward Affirmative Action Goals in State and Local Government: A New Benchmark," *Public Administration Review* 44, no. 3 (May/June 1984): 244.

⑲ *Washington Post*, 18 January 1993.

⑳ Peter Eisinger, "Local Civil Service Employment and Black Socioeconomic Mobility," *Social Science Quarterly 67* (March 1986): 169－175.

㉑ Sally Coleman Selden, *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency* (Armonk N. Y.: M. E. Shape, 1997).

㉒ Sylvester Murray, Larry D. Terry, Charles A. Washington, and Lawrence F. Keller, "The Role Demands and Dilemmas of Minority Public Administrators: The Herbert Thesis Revisited," *Public Administration Review* 54, no. 5 (September/October 1994): 409－417.

㉓ Robert Merton, "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Forces* 17(1940): 560－568.

㉔ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), 96－100.

㉕ Charles Peters, "Can Anything Be Done about the Federal Bureaucracy?" *Washington Post Magazine*, 1 October 1978, 14.

㉖ Guy Benveniste, *Bureaucracy*, 2d ed. (San Francisco: Boyd and Fraser, 1983), esp. chap. 4.

㉗ Joseph Bensman and Bernard Rosenberg, "The Meaning of Work in Bureaucratic Society," in *Identity and Anxiety: Survival of the Person in Mass Society*, ed. Maurice R. Stein, Arthur J. Vidich, and David M.

White (Glencoe, Ill.: Free Press, 1960), 181-197.

㉘ Frederick C. Thayer, *An End to Hierarchy and Competition: Administration in the Post-Affluent World*, 2d ed. (New York: Franklin Watts, 1981), A1-A6, 46-52.

㉙ Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization*, 4th ed. (New York: St. Martin's, 1994), 3.

㉚ Ibid., chap. 1.

㉛ Melvin L. Kohn, "Bureaucratic Man: A Portrait and an Interpretation," *American Sociological Review* 36 (June 1971): 461-474.

㉜ Another study, supporting Kohn's findings, showed that senior managers working in larger, more bureaucratized British companies tended to be more flexible and risk-prone individuals. Tony Ellis and John Child, "Placing Stereotypes of the Manager into Perspective," *Journal of Management Studies* 10 (October 1973): 235-255.

㉝ Charles Bonjean and Michael Grimes, "Bureaucracy and Alienation: A Dimensional Approach," *Social Forces* 48 (March 1970): 365-373.

㉞ Gerald H. Moeller and W. W. Charters, "Relation of Bureaucratization to Sense of Power among Teachers," *Administrative Science Quarterly* 10 (March 1966): 444-465.

㉟ Dennis W. Organ and Charles N. Greene, "The Effects of Formalization on Professional Involvement: A Compensatory Process Approach," *Administrative Science Quarterly* 26 (June 1981): 237-251. For a parallel argument, see Larry M. Preston, "Freedom and Bureaucracy," *American Journal of Political Science* 31 (November 1987): 773-795.

㊱ John Clayton Thomas and Victoria Johnson, "The Urban Public Hospital as Street-Level Bureaucracy: The Employee Perspective," *Public Personnel Management* 20 (fall 1991): 271-284.

㊲ Clarence Stone and Robert Stocker, "Deprofessionalism and Dissatisfaction in Urban Service Agencies," paper presented to the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 1979, 47-48. Data

supplied by Professor Stone.

㊳ David Nachmias, "Are Federal Bureaucrats Conservative? A Modest Test of a Popular Image," *Social Science Quarterly* 65 (December 1984): 1080 - 1087.

㊴ John L. Foster, "Bureaucratic Rigidity Revisited," *Social Science Quarterly* 71 (June 1990): 223 - 238.

㊵ Fred Reed, "Military Minds," *Washington Post*, 2 October 1979.

㊶ See note 13 of chapter 1 above.

㊷ Julie Dolan, "The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from the Senior Executive Service," *Public Administration Review* 62, no 1 (January/February 2002): 45, 46.

㊸ Ibid., 46, 47.

㊹ André Blais, Donald E. Blake, and Stéphane Dion, "The Voting Behavior of Bureaucrats," in *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisal and Evidence*, ed. Blais and Dion (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991), 205 - 230; and idem, *Governments, Parties, and Public Sector Employees: Canada, United States, Britain, and France* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997).

㊺ André Blais and Stéphane Dion, "Conclusions: Are Bureaucrats Budget Maximizers?" in *Budget-Maximizing Bureaucrat*, 355 - 361.

㊻ Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991), 247.

㊼ John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997), 89, 108.

㊽ Ibid., 114, 115.

㊾ Ibid., 202. The "principled agent" conclusion was also arrived at by John D. DiIulio Jr., with respect to employees of the U. S. Bureau of Prisons. See his "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal

Government Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, no. 3 (July 1994): 277–318.

⑩ Hal G. Rainey and Barry Bozeman, "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori," *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (April 2000): 459 – 462.

⑪ David J. Houston, "Public-Service Motivation: A Multivariate Test," *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 4 (October 2000): 713 – 727; Dennis Wittmer, "Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector, and Business Managers," *Public Productivity and Management Review* 14 (summer 1991): 369 – 383.

⑫ For another source where the lesser-known are discussed in greater detail, see Norma M. Riccucci, *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference* (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1995).

⑬ *Washington Post*, 7 December 1999.

⑭ *Washington Post*, 24 May 1999.

⑮ *Washington Post*, 13 June 2002.

⑯ *Washington Post*, 20 September 1999.

⑰ *Washington Post*, 14 September 1999.

⑱ *Roanoke Times*, 24 February 2003.

⑲ *Roanoke Times*, 25 January 1998.

⑳ Provided by Matthew Lesko of Information USA, Inc., in Kensington, Maryland. In 1990 Mr. Lesko conducted a $5,000 contest for the best story sent in by a citizen on "How a Government Bureaucrat Helped You." After the *Wall Street Journal* ran a negative story on the contest, in which it was predicted there could be no entries, over 1,000 were submitted. Barbara Mann's letter was no. 47 and Jennifer Grogan's no. 72.

㉑ *Detroit Free Press*, 27 January 1997.

㉒ "A Living Shrine to My Heroes," speech by Charles Tolchin at

groundbreaking of the Mark O. Hatfield Clinical Research Center, National Institutes of Health, November 1997; and"Charlie Tolchin, 34, Dies; AOL Ad Executive Battled Cystic Fibrosis," *Washington Post*, 8 August 2003, B6.

⑥③ *Roanoke Times*, 1 April 2001.

⑥④ *Washington Post*, 30 December 1995.

第6章 对官僚体系的规模与弊端的再思考

在反托拉斯政策的领域中有一个备受争议的老话题，就是是否“规模大即意味着不好”，待解决的问题是在企业组织中规模大是否本身就是一种罪恶——或者是否就会导致不好的破坏竞争的行为倾向，如实施掠夺性的价格？这种区分从未被引入到关于政府官僚体制的公共辩论中，而恰恰在那里，官僚体系同时被判定为既规模巨大又危害严重。而且，从两方面讲都是罪恶的。在本章，我们将对这些判断进行反思。

官僚体系的规模

如果说有一个事物总是和庞大的规模相联系的，那就是政府官僚体系。它的硕大无比的身躯常常同时为保守主义者和自由主义者所诟病，被认为是最为根本性的问题之一。一位报纸的专栏作家将官僚体系形容为一头有着无与伦比、不可想象的规模、食欲，和结构复杂的雷龙。他的报告称（事实上还是一种保守的说法）仅仅在联邦政府层面，这个巨型怪兽就拥有 413 幢建筑，租用了 22 800 万平方英尺的使用面积并使用着数量达 45 万辆之多的汽车。此外，还背负着上亿兆的债务。①

政府雇员的总数非常庞大。即便用四舍五入的方法计算，就有为数2 100万左右的雇员为公共部门工作：其中，290万在联邦政府的部门和机构中，490万在州政府，1 310万为地方政府工作。合起来算，它们大致占到了美国劳动人口总数的15%。除此之外，还有总数大约为140万的现役军人。[②]从绝对数字看，美国的官僚机器很可能可以排到世界的第五位，仅仅比中国、印度、印度尼西亚和俄国稍微小了一点。

而且，从国家的历史看，美国政府雇员的人数增长得非常之快。1941年这个数字大概只有500万，到了1957年大约达到了800万，到了晚近的时期，各级政府雇员的总规模已经分别达到了1948年和1964年国民就业人数的10%和14%。在过去的40年里，这一百分比始终非常稳定地保持在15%—17%。[③]

尽管有如此巨大的"身躯"和如此显著的增长，官僚雷龙的实际规模却远比其起初所呈现出来得更为微妙，这一点其实和真的恐龙也毫无二致。正像那些曾经感受过电影《侏罗纪公园》视觉之旅的观众一样，这些曾经悠闲地漫步在地球上的迷人怪兽事实上是体态各异、大小不一的。而不是个个都是一样的硕大无比——一些事实上只具有小鸟般的身材。当然，今天的鸟类被认为是这些恐龙的近亲也是事实。

类似的观察结果也同样适用于官僚体系。当我们放眼于不同类型的行政机构之时，我们就会发现它们的形状和尺寸千差万别。就拿规模来说，可以这么认为，对于作为民众的我们真正重要的，是那些我们正置身其中或工作或参观的政府机构或部门的巨大规模。毕竟，我们只对于那些我们确实去过的地方有所感受，而对于官僚体系的全部特质，我们却缺乏一种总体性的体验和把握。例如，当我参观我们当地的一个邮政局的时候，我所感受到的雇员规模就与拥有着85万雇员之巨的美国邮政系统非常的不同。

当我们采用了这种更加具体的视角的时候，官僚体系有多大呢？或者用另外的一种表达就是，与一头成年的雷龙而不是和像鸟那样的小型生物相比，政府机构该采取何种比例呢？

表6-1表示的是用雇员数目来代表规模大小的美国公共福利与社会保障部的规模变化情况，这是一个在不少时候都声名狼藉但却非常重要的部门。所有国民在其日常生活中对这一类型的“恐龙”都或多或少有过亲身的体验，表中所给出的包括了整个国家的数据，提供了两种类型(地方政府的公共福利局和美国社会保障管理局在各地的分支机构)的社会服务机构的雇佣水平。

表中所列的数字是按照地理分布给出的。由于要与位于各个不同县市的机构相对应，因此只可认为是一种近似值。原因在于，如果一个县或市内有不止一个机构，那么规模就会被夸大。反之，当一个机构的雇员为不止一个的农业县服务的时候，规模又会被低估。不过，这两种误差从某种意义上说正好可以相互抵消。④

首先，请注意地方的公共福利机构。我们看到在表格的最上面，总数为1 872个的官僚组织中有798个，也就是42.6%的机构只雇佣了“1—9”名雇员。这些地方从规模上说确实是“只有小鸟那么大”。当一个人看完表格的所有内容时，相对百分比就出来了。根据累积计算，52.6%也就是略超过一半的机构雇佣了少于20名的雇员；65.1%的机构雇员少于50人；75.8%的机构雇员少于100人；换言之，大多数的公共福利机构的规模是适度偏小的，只有2%的公共福利机构才拥有超过1 000名的雇员。

这个数字在社会保障部门中甚至更低，即便雇佣少于10人的机构所占的百分比同比要少得多。在总数为911个的部门中，有超过一半的机构雇员不到20人，超过80%的不到50人，90%的机构雇员不到100人，从全国来看，只有10个局雇佣了1 000名或者更多的人手。

这种程度的规模微小是否仅仅是一种特例呢？是否有一些为社会服务领域所特有的什么特征促成了这类机构的雇员规模的微小？在本书的上一个版本中，我曾基于地理的分布，分析了联邦政府层面(除了情报机构以外)的所有部门的规模和大小问题。虽然统计结果是10年以前的，但它在很大程度上可能依然有效。它们表

表 6-1　公共福利和社会保障机构的规模

雇员人数	地方公共福利系统		美国社会保障系统	
	机 构 数	累积百分比	机 构 数	累积百分比
1—9	798	42.6	164	18.0
10—19	186	52.6	334	54.7
20—29	91	57.4	154	71.6
30—39	76	61.5	64	78.6
40—49	67	65.1	31	82.0
50—59	61		18	
60—69	35		22	
70—79	38		11	
80—89	37		11	
90—99	30		8	
1—99	**1 419**	**75.8**	**817**	**90.0**
100—199	172		54	
200—299	103		13	
300—399	52		7	
400—499	24		4	
500—599	20		0	
600—699	21		3	
700—799	12		3	
800—899	9		0	
900—999	5		0	
1—999	**1 837**	**98.1**	**901**	**98.9**
1 000—1 999	23		8	
2 000—2 999	10		2	
3 000—3 999	2		0	
总　计	**1 872**	**100.0**	**911**	**100.0**

资料来源：U. S. Census Bureau，*Compendium of Public Employment*，1997，table 13；and U. S. Office of Personnel Management，*Biennial Report of Employment by Geographic Area*，1998，table 5.

明了一种在政府中日益扩散的小型化的趋势，而且比表6-1所显示出来的往往更加明显。52%的地方机构和单位只雇了不到5个人的人手，69%的只雇了10个或者更少，还有刚好有93%左右的机构的雇员规模不到100人。在一个有关地方政府雇员的不同的分析中(这一分析基于管辖权而不是地理规模)，我发现在总数超过8万个的地方政府中，有3万多个雇佣的人手少于25人，四分之三的地方政府的雇员少于50人，85%少于100人[5]。

美国所有的官僚组织几乎都是微型恐龙，但还是有部分的大家伙。正像表6-1的数据所显示的那样，它们位于(也许有人会怀疑)巨大的城市中。我们同时也必须注意：机关的总部——就是对组织进行操控而一般的普通民众却很难亲眼目睹的地方——总的来说也往往具有更为巨大的规模。比如，有将近1万名雇员在社会保障部设在巴尔的摩的总部工作，在华盛顿特区，退伍老兵事务部维持了总数5 000个的雇员队伍，而财政部则雇佣了15 000名雇员，遍布国家各地的军事装备部门的雇员人数也是一个巨大数字，它包括了9 000名在诺福克的海军文职人员和超过2万名的在圣地亚哥工作的雇员。在地方层面，大城市的公共部门的雇员规模也不断扩大，在纽约城达到了45万，在洛杉矶县则达到了10万。总之，有些官僚组织确实是毋庸置疑的大雷龙。[6]

扩张、衰老和弊端

一般认为政府官僚体系之所以老是规模巨大的一个重要原因，是基于这样一种认识，即认为它们有一种固有的无情增长的倾向。因此，问题就变得很明白了，随着时间的推移，硕大的规模一定会最终显现出来。只要时间足够的漫长，官僚组织就一定会膨胀起来。而且，随着规模的更加巨大，其祸患也必然更加严重。让我们来考察这种可能性。

在管理学或公共行政学的标准的绪论课上，往往会花半个小时左

右的时间来介绍帕金森定律。C·诺斯克特·帕金森是一个古怪的英国人。他在英国战争局的工作经验使他懂得了"工作将会一直扩大,直到被完成为止"的道理(英国广播公司还给该定律录制了一个音乐版本,以更好地保存其中所提供的改革建议)。在一种愉快的氛围中,帕金森告诉我们文职官员们是如何想象他们劳动过度以及急切地希望获得下属帮助的那种情景,但是由于下属是他们上司潜在的竞争对手,因此,选择两个下属而不是一个才能构成一种相互牵制的机制。最后,下属也为自己安排了偶数倍数的帮手,于是组织的规模就迅速地增大起来。借助于一种清楚而略显神秘的基本公式,帕金森预言了这种雇员的膨胀"将会恒常不变地以介于 5.17 到 6.503 之间的百分比展开,而不顾具体工作中所涉及的任何一个变量的存在(假使有的话)"。[7]

这是为了使一次讲座充满乐趣而设计,否则便会索然无味的搞笑噱头吗?或者是差不多类似的东西?官僚是否会为了一定程度的自我保护而在共同地促成新岗位、新工作的产生呢?官僚组织(不论出于何种原因)即便不是按照帕氏给出的那种比例,是否也会稳步并且毋庸置疑地扩张?

当然,许多人相信事实确实是这样的。人们见证了政府预算和赋税规模年复一年的增长。尽管当前有所剩余,但联邦政府的财政赤字却很容易飙升。保守主义者怀疑自由派政客有严重的贿选行为,虽然他们一再承诺将在每个选区采用新的选举程序,并努力促使新的官僚体制发挥出创造力。自由主义者想象着公共福利的滥觞,以国家补助金、财政支出和保险金为形式的政府开支导致的联邦预算的穷竭。另外一些人提出由于受到军工业联合体的影响,国防部(五角大楼)总是装修得比它应当享有的程度来得更加豪华。不论是否依据帕金森定律,每个人都提出自己的理由以证明官僚组织是一个不断膨胀和不断扩张的组织。

此外,从事组织研究的学者们也发展出了若干支持官僚组织的惯性增长的理论。他们的争论主要集中在组织内部的需求和过程上。

其中最早的一个是安东尼·唐斯，他声称“任何组织都有扩张的天性，政府机构之所以会部门林立、条块分割，其原因是因为缺乏限制扩张和进行内部分化的因素，此外也缺乏一种自发自动的制约机制”。他进一步为此观点提出了许多依据，增长对于组织而言是很有诱惑的，因为通过它，组织能扩大权限、提高收入和增加领导者的名望，而且还能招到更加杰出的新成员。除此之外，扩张还能淡化组织内部的矛盾，提高和增加其长期生存的可能性。政府机关最易受到永无止境的增长的影响，由于缺乏一种竞争的市场压力，使得官员们不需要进行一种边际成本和收益的权衡和计算。

正像许多研究组织增长的理论家一样，唐斯相信许多弊端也正是在官僚组织扩张的过程中产生的，包括不经济行为或者是用来监督他人而不是用来完成工作任务的非生产性行为。而且，权威从顶端开始或被委托或被损耗抵消，结果，用来实施控制和协调的权力就发生了明显的变质，紧接着的便是通过创设更为精致的职员监督体系而试图去加强这种被弱化的控制权力。然而，通过创立更多的规则要求更多的报告，但是也同样激发了具体事务性单位花费更多时间以躲避被控制的境遇，结果也只是进一步助长了体制的脆弱性罢了。根据唐斯的结论，最后的结果是，行政运行就成了一种脆弱、僵化和无能的异常行为。“因而，官僚体系变成了一台运转缓慢且尾大不掉的庞大机器，它仍然生产和制造某种公共产品，而且可能在质量和数量上还往往使人印象深刻，但是，它行动的速度和行为的灵活程度却大大降低了。”[8]

凡是任何认为官僚体制的增长是无法遏止并将该结果归结为不受欢迎的理由，都不可避免地导致了一个关于衰退的理念。在这一点上，组织理论家们都纷纷倾向于把这种现象和生物体的衰老和生命周期联系起来。唐斯当然也不例外，他那著名的“官僚体制生命周期”理论已为所有研究组织的学者所熟知。它的大意是：狂热的企业家精神信徒们由于焦虑而总是不断地创造新的官僚体系，而这往往是通过从旧的个体中分裂剥落中获得的。这些新的个体于

是希望尽早地寻求自主和独立,以便于跨越所谓的"生存的分水岭"。这一阶段的快速增长导致了所谓的"攀爬者"官僚的出现。他们由于职业原因而以更快的速度促进了官僚体系的扩张,因而引发了一种"加速效应"。不过,最后年轻的官僚终于遇到了阻碍而停了下来,其结果是"攀爬者"纷纷跳槽,他们的位置则由守成者来取代。这又导致了一种反向的加速效应。但是,与衰败和死亡不同的是,这些年迈的官僚体系几乎还是处于永无止境的扩张之中。尽管同时也要不断忍受岁月带来的煎熬。与此同时,随着职业生涯的增长和需要同舟共济(因而不能"自毁沉船")的理由的增多,官员们自己也逐渐老去并变得日趋保守。⑨

另一个关于公共管理中的衰老现象的知名模型是马弗·伯恩斯坦的"管理委员会的生理周期"理论。虽然它是一个通过具体而特定的官僚组织而总结出来的理论,但是在许多方面仍可以与唐斯的理论相媲美。伯恩斯坦认为,这些管理委员会——例如,联邦交通委员会或者安全和交流委员会——经历了4个阶段:新生、青春、成熟和衰老。新生期主要围绕着法律、法规的制定而展开斗争,以在一些恶棍行业中实现秩序或者进行改革。青春期则是以一种试图通过招募聪明能干的年轻律师从而推动新制度、新法规的贯彻、落实的改革意愿为特征。然而,改革者的兴趣一旦消退,被管理者的影响就立刻渗透到机关里面来了。到了成年期,公开的矛盾冲突被固定的办事程序所取代,而且管理者也逐渐变成了被管理行业的相关领导和支持者。在老年期,来自立法系统和行政系统的政治支持减少了,被管理集团完成了对委员会(它是管理者)的"俘获"。伯恩斯坦指出,这些垂暮者日后重新复苏的可能性是微乎其微的,迈出这困难的一步需要一个真正意义上的丑闻或者危机才能完成。伯恩斯坦在放松管制的时代来临之前写道,没有一项管制职能可以被取消,这意味着老年期将不会终结,除非发生一个突如其来的大变动。⑩

在第5章,我们讨论了公共选择理论中的预算最大化假说,尤其是威廉·尼斯凯恩的有关理论。这些对于官僚制的雇员增长的言论

是间接中肯的，鉴于额外的拨款可以而且也将会被用于雇佣更多的职员。然而，由于政府削减掉了如此之多的工作和加入了另外一些类型的分散型公共行为，预算增长和雇员规模扩大之间并不存在必然的一致性。

不过，一些公共选择的理论家们还是预测了雇员规模的增长。奥利弗·威廉姆森认为，官僚组织中的管理者们不断创设更大的职员规模是为了提升他们自身在等级体系中的地位。巨大的就业人数有助于在进行意想不到的机构裁减之时确保组织的生存。戈登·塔奥洛克预测说：雄心勃勃的官僚由于不甘于满足从下属那里获得的已经失真了的信息流，因而总是想方设法地创设规模更加庞大的行政干部体制予以补救，但是这种体制却由于它们的巨大规模而更易于出错。⑪

许多支持公共选择学说关于官僚制论断的学者在学理上往往基于这样的理由：公共组织缺乏市场所独有的法则，就像唐斯所说的那样。尼斯凯恩将政府机构称作"垄断机构"，这种假设认为官僚组织既然不会遇到自由的企业领域中的那种竞争，那么它们就不会一以贯之地追求削减成本和增加产出的商业理念。由于缺乏一种要求保持精干和灵活的外在的压力，因此，这种理论指出，政府机构就会不可避免地变得懒散和臃肿。几年以前，文森特·奥斯特罗姆揭露了公共行政由于缺乏必要的竞争因而正面临一种思想危机的困境。他建议通过在可能的范围内将组织再造成小型的、竞争的和内部民主服务的企业的方式来化解这种危机。⑫

这些理论于是描绘了一幅官僚组织的增长和衰老的令人沮丧的黯淡图景。政府机构被看成是缺乏足够刺激或限制以确保它们保持自身的生机、精干和灵活。它们被形容为随时间变化而注定要遭受膨胀和衰败的命运。这种假说的经济学版本就是认为官僚组织的致命缺陷在于缺乏竞争市场所具有的淘汰法则。这种假说在生物学中对应的理论是人类学领域中的生命周期理论。这种理论声称由衰老导致的败坏是不可避免的。但是，和人的衰老不同的是，官僚组织的最

后结局不是死亡而是一种不断持续的膨胀。"雷龙"将会永远地存活下去，变得越发庞大笨重和更加行动迟缓。

我们已经通过数据说明了官僚组织在民众面前总是表现出它的体态小巧而不是庞大臃肿的形象。现在，让我们用数据来表明官僚组织是如何随着时间的推移而增长以及它可能导致的后果的。

表6-2显示了联邦政府各部门和其他一些主要的全国性机构在几十年里雇员的变动情况。如果我们对每个机构在5个不同时间所对应的数据进行观察，我们将会看到什么？频繁的增长，是的。不过，更进一步的研究表明，事实其实并不总是如此。我们列出了20个机构，时间跨度为40年，其中有7个数据格是空白的，因为当时这些组织还没有被创设。因此，这份表格意味着提供了以"十年"为间隔长度的73个机构的变化。于是我们发现，其中的43个表现出了扩张，2个表现出稳定，还有28个表现为缩减。因此，在占了总数的41%（30个）的变动区间内，关于官僚组织将持续一成不变的增长态势的预言并没有实现。尤其是在1980年之后，萧条大量产生，鉴于这种压力背后所蕴含的要求实施保守政策的倾向，预算大幅度地削减，行政机构大量重组并且机构的裁减也增加了。[13]

在表6-3中，我们采用了同样类型的数据以考察官僚机构在州一级政府中的增长情况。按照时间顺序反映雇员情况的数据是联邦中的每个州都设有的两个重要部门——福利或社会保障部和公路或交通部给出的。数据在时间上是三个一组的：1987，1993和2000，包含了100个以6年为间隔长度的增长区间，这对于这两个部门都是如此。分析显示，福利部门扩张了59次，缩减了31次，保持固定不变的有10次（由于基数是100，因而这些数据同时也是百分比）。在公路和交通部门中，这一百分比为39%、50%和11%。换言之，持续增长的观点在这里并没有得到福利部门全部实际变化次数中的41%和公路交通部门全部变化次数中的61%的支持。[14]

表6-2　1960—2000年若干联邦机构的雇员情况表(单位：千人)

年　　份	1960	1970	1980	1990	2000
部门					
农业部	98.7	114.3	129.1	122.6	104.5
商业部	33.8	36.1	48.6	69.9	47.7
国防部	1 047.1	1 169.2	960.1	1 034.2	676.3
教育部			7.4	4.8	4.8
能源部			21.6	17.7	15.7
卫生与人类服务	61.6	110.2	155.7	124.0	62.6
住房与城市开发部	11.1	15.0	17.0	13.6	10.3
内务部	56.1	71.7	77.4	77.7	73.8
司法部	30.9	40.1	56.3	83.9	126.0
劳工部	7.1	10.9	23.4	17.7	16.0
州事务部	38.0	40.0	23.5	25.3	28.0
交通部		67.0	72.4	67.4	63.6
财政部	76.2	90.7	124.7	158.7	143.5
退伍军人事务署	172.3	169.2	228.3	248.2	219.5
其他机构					
环境保护署			14.7	17.1	18.0
一般服务管理局	28.2	37.7	37.7	20.3	14.3
国家航空航天局	10.2	30.7	23.7	24.9	18.8
邮政服务署	562.9	721.2	660.0	816.9	860.7
小企业管理局	2.2	4.4	5.8	5.1	4.2
田纳西流域管理局	15.0	23.8	51.7	28.4	13.1

资料来源：Statistical Abstract of the United States：1976，249，250；1992，330；2001，319.

表 6-3　1987—2000 年州级福利和公路部门雇员情况(单位：千人)

州	福利部门			公路部门		
	1987	1993	2000	1987	1993	2000
阿拉巴马州	4.0	4.6	3.8	4.0	4.3	3.8
阿拉斯加州	1.4	1.7	1.7	2.8	2.9	2.7
亚利桑那州	2.9	5.5	5.6	1.1	3.3	3.0
阿肯色州	2.7	3.4	2.2	3.9	4.0	3.9
加利福尼亚州	3.0	3.4	3.7	15.3	19.3	21.0
科罗拉多州	1.3	1.3	1.9	3.0	3.1	3.0
康涅狄格州	4.0	4.6	4.8	4.2	3.8	3.6
特拉华州	1.7	1.8	1.7	1.3	1.4	1.6
佛罗里达州	6.4	10.2	13.9	8.6	11.3	10.3
乔治亚州	6.2	8.2	9.4	6.3	6.1	6.0
夏威夷州	0.9	1.2	0.8	0.8	0.9	1.0
爱达荷州	1.1	1.8	1.7	1.6	1.8	1.7
伊利诺斯州	12.2	12.2	14.3	8.7	8.8	8.3
印第安纳州	1.9	5.2	5.0	5.6	4.8	4.3
爱荷华州	3.5	3.3	2.8	3.0	2.9	2.9
堪萨斯州	2.8	1.7	2.7	3.5	3.6	3.4
肯塔基州	5.5	4.7	6.7	6.6	5.6	5.5
路易斯安那州	5.4	5.8	5.5	5.5	5.6	5.5
缅因州	1.9	1.9	2.0	2.7	2.8	2.7
马里兰州	3.5	7.5	7.4	5.2	5.0	4.7
马萨诸塞州	8.6	6.4	7.5	5.0	4.6	4.3
密歇根州	3.3	13.0	13.4	4.1	3.8	3.1

续 表

州	福利部门			公路部门		
	1987	1993	2000	1987	1993	2000
明尼苏达州	1.6	1.7	2.6	5.0	5.0	5.2
密西西比州	2.7	3.3	3.1	3.1	3.4	3.3
密苏里州	6.0	7.1	8.2	6.1	6.5	6.4
蒙大拿州	1.1	1.2	1.5	1.7	1.8	2.0
内布拉斯加州	2.7	2.8	2.8	2.2	2.4	2.2
内华达州	0.7	1.0	1.0	1.4	1.4	1.6
新罕布什尔州	1.0	1.3	1.4	2.0	2.0	1.9
新泽西州	5.6	5.8	6.0	9.0	8.2	7.5
新墨西哥州	1.8	1.4	1.6	2.7	2.7	2.3
纽约州	8.0	8.1	6.7	14.3	15.1	13.1
北卡罗莱那州	1.1	1.2	1.4	11.2	13.0	11.9
北达科他州	1.4	0.2	0.4	1.1	1.1	0.9
俄亥俄州	1.8	2.0	2.1	8.6	9.0	7.2
奥克拉荷马州	6.3	6.8	6.3	3.7	4.2	3.0
俄勒冈州	3.5	4.4	5.7	4.0	3.4	3.5
宾夕法尼亚州	10.7	10.2	12.0	14.1	12.8	13.8
罗德岛州	1.7	1.6	1.6	1.0	1.0	0.8
南卡罗莱那州	4.5	4.8	5.0	4.6	5.2	4.9
南达科他州	1.1	1.1	1.0	1.3	1.3	1.0
田纳西州	5.2	4.5	5.3	5.0	4.8	4.6
德克萨斯州	13.1	22.9	20.7	15.1	13.7	15.3
犹他州	1.8	2.7	3.2	1.6	1.8	1.8

续 表

州	福利部门			公路部门		
	1987	1993	2000	1987	1993	2000
佛蒙特州	0.8	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0
弗吉尼亚州	1.7	2.4	2.1	10.7	11.3	10.4
华盛顿州	3.6	7.2	5.5	5.5	6.4	6.6
西维吉尼亚州	2.5	2.5	0.1	5.7	5.7	5.1
威斯康星州	1.5	1.2	1.4	1.9	2.2	1.9
怀俄明州	0.6	0.3	0.8	1.5	1.9	1.8

资料来源：Statistical Abstract of the United States：1976，249，250；1992，330；2001，319.

然而，对于公众和纳税人而言，这些数据真正有意义之处并不在于体现了单个数据上的“升”或“降”上，而是在于那些与外在诸因素(如变动的需求和条件)息息相关的变化——换言之就是官僚组织的“市场”上。从绝对数字看，表 6－2 所记载的过去 40 年中增长最大的是邮政服务局，增加了将近 30 万雇员，这是一个看起来非常巨大的数字。然而，如果在邮政的就业领域中发生的变化是与真实的邮件处理业务的总量相关的，那么情况看起来就完全不同了。1960—2000 年，邮件的数量增长超过 3 倍，而且在这几年里，如果生产力不是发生了如此巨大的增长，那么，邮政系统的从业人数一定会增长得更快。对于生产力的一个具体的衡量指标是每处理 10 亿封邮件所需要的雇员数，而事实是在那个时期，实际所需要的雇员数打了对折，从 1960 年的 8 838 人降到了 2000 年的 4 334 人。[15]

我们被告知，官僚组织的品质和行为的有效性会随时间而趋向于衰朽，这种趋势将同时随着组织的扩张和它自身由于年老而导致的衰败显现出来。从实证的角度讲，我们可以从两个方面来检验一个组织增长和衰老的负面效应：即在不同规模、不同寿命的组织之间进行的

跨部门比较研究和以时间为主轴、对同一组织所进行的纵向历史研究。现在，让我们简要地回顾一下以往学者运用这两个方法所取得的研究成果。

我们从跨部门的研究开始。在一项关于北卡罗莱那州地方政府机构的研究中，杰姆·克里斯滕森和卡罗林·赛奇斯以邮寄的方式对该州一百个县的公共雇员进行了调查研究，要求被调查者对这些不同乡镇的公共服务（如图书馆、学校、法律实施、公园和卫生服务等）的质量状况进行评价。大约有 8 900 份问卷得到了回收，进而被用来制成了一份"服务质量"的指数表。这份指数表上所显示的分数刚好与其所对应的乡镇的公共雇员数成正相关，相关系数为 0.48；换言之，那些感受到了较好服务的人们往往也就是住在公共雇员规模较大的地方的人们。克里斯滕森和赛奇斯总结说，他们的研究"支持了这样一个假说——一支规模庞大的公共雇员队伍导致了对于优质的公共服务质量的感知，在公共服务产品的供给中，雇员的人数和服务的质量往往是携手并进的关系"。[16]

关于北卡州的另一个部际的横向比较研究是由三方合作研究机构中的人口和城乡研究中心所做的。这一研究没有对民众的关于政府服务的意见和观点进行评测，而是致力于收集日常行为的测算数据。研究覆盖了该州的 87 个社区，并在火灾防范、治安保卫、道路维护以及垃圾收集等四个方面对城市和乡村政府的工作努力程度、绩效和表现进行了测算和衡量。这些社区按照人口规模被分成了 6 种类型，这些类型之间的差别足以反映地方政府在其规模上的差别。表 6-4 显示了这个比较研究的一些数据结果。[17]

我们看到，那些较大的社区，并没有因为存在规模相对庞大的官僚组织而表现得不尽如人意。恰恰相反，消除犯罪行为的警察出动率和每位垃圾收集者所服务的家庭数在规模较大的社区中明显来得更高一些。小乡镇在人均火灾损失和每位养护员所养护的道路长度方面就来得低一点。此外，火灾和警察反应的次数似乎与社区的规模并没有多大的联系。

表 6-4　北卡罗莱那州社区按规模分类的日常行为的衡量数据

	2 500 人以下	2 500—3 999 人	4 000—7 999 人	8 000—19 999 人	20 000—49 999 人	50 000 人及以上
火警平均反应时间（分钟）	3.6	4.4	3.2	1.8	3.7	2.7
人均火灾损失（美元）	73	10	20	15	14	16
警察平均反应时间（分钟）	3.6	3.8	3.4	3.2	4.0	3.8
每千元犯罪消除程度	0.27	0.27	0.27	0.52	0.38	0.51
每个雇员道路养护长度（英里）	3.1	2.4	4.1	4.6	4.7	4.1
每位垃圾清理工服务的家庭数	213	249	208	289	312	329

资料来源：Research Triangle Institute, Center for Population and Urban-Rural Studies; and North Carolina Department of Natural Resources and Community Development, Division of Community Assistance, "Comparative Performance Measures of Municipal Services," December 1978.

另一项部际比较研究是面向组织的年龄而不是其规模展开的。在一系列由英国伯明翰大学的社会科学家们承担的关于组织各变量间关联性的细致研究中，D·S·皮尤和他的助手们对 52 个位于英国内陆的组织机构进行了考察和研究，其中大部分是私营企业，但是在他的样本中也有 8 个是政府部门。这些组织的年龄从 29 岁到 170 岁不等。结果表明，年龄变量与其他的因素之间不具有较大意义的关联性。例如，年龄与组织规模没有重大的联系（关联系数 r＝0.16），或者与被称为"组织的结构性"的组合变量（它包括了专业化的程度、规范化的程度和正式化的程度）之间的关系也是这样（关联系数 r＝0.09）。因而，认为组织年龄的上涨就意味着扩张主义、不断增长的复杂性或者是规则体系的不断精致化的观点是不合适的。研究者确实发现了一种与年龄呈现高相关性的趋势，这是一种与权力的集中化有

关的关系——然而,统计数据所表明的事实正好和预想的结果相反(相关系数为−0.38)。换言之,年老的组织并不具有强烈的要求发挥协调和控制作用的意图,而是更多的以较多的"分权"、自治和较少的程式化的个人行为为特征的。[18]

现在我们再来探讨纵向的研究。哈佛的迈柯迪运用唐斯的生命周期理论考察研究了国家航空航天局的发展史。他通过对文献资料和问卷数据的使用,试图求证随着该机构在1958年的创建和在1969年所实施的首次登月行动,它在接下来的时间里的发展轨迹是否符合生命周期理论所描述的景象,即在更为陈旧和更为保守的管理之下,组织是否日渐衰老和僵化了。他认为,就平均年龄、招募、晋升、控制系统和管理态度而言,预想中的效应发生了。不过,也有重要的出入。其一是机构专家继续致力于创新,继续保持着他们在其创建之初确立的"检验加探索"的工作理念;其二是"老化"这一特征不仅是内在过程的结果,而且也是外界影响施加的产物——如来自国会和白宫的不断增长的审查和限制。而且,由于政治上的原因,国家航空航天局也被迫对其开展的许多工作进行裁减,并将一部分工程师转变成为合同工性质的行政官员(虽然从2003年发生了哥伦比亚航天飞机失事的悲剧后,有调查发现负责工厂的技术人员在这架倒霉的太空梭升空的时候,对其机翼的损坏情况只做了一个很表面、很粗浅的检测)。

迈柯迪总结说,此项个案研究没有推翻衰退理论,但暗示了一些需要对理论进行细致改进的内在要求。他说,甚至是在处于稳定状态或正在衰退之中的组织,也仍能创建企业家般的环境,仍能提高机构的社会地位,因而可以吸引富有创新精神的人的加入。反过来说,一些会使地位下降或者会导致无趣工作的行为——如外包——反倒可能会促进行政的扩散化和保守主义。[19]

对伯恩斯坦的生命周期论的实证检验是由肯尼思·梅雷和约翰·普拉姆利实施的。他们确立了一系列有关衡量国会和总统对于政府机构的支持程度、管制者和被管制者之间人员的联合招募以及各种表现组织正在走向脆弱和僵化的趋势的数量标准。对这些变量进

行描述的数据是根据时间顺序(即八个联邦管理机构自创设)收集的。由于获得了政治上的支持,梅尔和布鲁姆利发现了拨款、人员和财政预算在机构整个生命过程的初期倾向于较高的增长率的规律。不过,主要原因还是在于它们是“从零开始”、“从无到有”的。之后,比率不是一味地下降,而是上下起伏。在联合招募中,也发现由工业而来的职位常常会随着时间而减少,而不是增加(就像伯恩斯坦预测的那样)。同样的,退休后到被他所管理的行业中去的机构领导者的人数也往往随时间而减少了频次。梅尔和布鲁姆利总结道:“没有任何数据明确地支持了这种观点:即随着时间的延续,管制者和产业界正在形成一种共生同盟的关系”,“在大多数的情况下,数据都直接地推翻了这种猜想”。

至于认为衰老会产生脆弱和僵化的观点,梅尔和布鲁姆利也发现随着时间的增长,机构中受过正规教育的领导者的比例会趋向于提高(受过正规专业训练的人可能会同意这一对僵化的衡量)。随着时间的增长,一些机构中最高行政长官的年岁也会有所增长,不过速度比较缓慢。在组织的年龄和诸如领导人的换届、没有出色的专门知识而被任命为领导者的比例、年末积压的案件的比率和每个职员的业务处理数等变量之间没有发现存有重要的关联。他们总结道,“看上去,管制性组织的时间衰败理论的前景并不光明”。[20]

至此我们已经看到,生命周期的理论家们并没有百分之百虔诚地信奉他们关于有机体的隐喻,因为他们没有将组织的死亡看作是不可避免的。事实上,他们几乎认为官僚组织的死亡是不可能的。然而,当看到了联邦政府机构大片大片的“墓地”的时候,他们的想法可能会有所改变。在《美利坚合众国政府手册》一书的附录B中,可以发现自1933年3月4日以来,已经有超过1 000多个的联邦行政机构或撤销、或改名了。罗伯特·斯坦和肯尼思·别克的计算表明,1971—1990年,平均每年有36个联邦计划被取消。20世纪90年代末,北德克萨斯大学建立了一个“电子墓地”,用以保留消失的联邦机构的网址。到2002年,有15个机构和委员会被埋葬在那里,包括技术评定

局、政府间关系咨询委员会和政府再造全国合作局。[21]

赫伯特·卡夫曼研究了官僚组织的死亡率问题。他对联邦政府中1973年前后存在的10个文职部门的二级机构，外加实际上已经存在的总统行政办公室的存活和消失情况进行了历史的考察。通过对自1923年以来的机构变动情况的回溯，他发现与1923年的机构情况相比较，有148个也就是有85%的机构在1973年(即50年)之后依然存在，有27个已经被撤销(主要是由于内部行政行为)。因此，他认为，政府组织的死亡率大约是商业组织的一半——即27.6‰，而商业组织是56.8‰。

通过对官僚组织死亡的原因调查，卡夫曼得出这样一个结论：官僚组织死亡的主要原因是由于计划与计划之间的竞争、领导权和政策的变更，以及任务的陈旧、过时和完成。当然，对于年龄本身是否就是死亡的一个原因——或者是存在的一种方式——的疑问，仍然是一个有待解决的问题。他说，有不是很明显的迹象表明，新生组织往往比年老的个体更易于夭折。死亡的组织和幸存下来的组织之间在其寿命上并无显著的区别。虽然“年龄大”的组织可能意味着更易于僵化因而也更易于遭受外界的伤害，但是，年老的组织并不具有更高的死亡率这一事实“把质疑放到了对不可避免的硬化症的没有依据的推断上了，组织年龄的增长并不意味着会不可避免地带来更多的僵化”。[22]

总之，来自现实世界的数据对那些明确宣称要解释官僚组织的增长、衰败和死亡的理论提出了严肃的质问。官僚组织在开始生成的时候往往并不庞大。它们在规模上不随着时间而无止境地扩张；事实上，它们常常自我精简。当官僚组织确实生长了，它们也不一定会超过自己需要完成的任务量的增长速度。它们也并不一定会衰朽。事实上，在一些具体的例子里，大的组织往往比小的组织运行得更为良好。同样，设想中随时间而败坏的现象也并没有如我们所预期的那般普遍和符合实际。不过，官僚组织确实会死亡。虽然对官僚组织一般可以不需外界干预而实现自我控制这一点形成了非常大的共识，但这一共识仍然和人们的常识性的信念相违背。接下去，我们将探讨官僚

组织的权力问题。

官僚体系中的政治权力

在美国，公共管理的奠基性文论是由年轻的伍德罗·威尔逊于1887年——当时他还在布林·玛尔学院任教的时候写的一篇论文。这篇论文认为，行政管理"是从政治的纷乱与冲突中分离出来的"。虽然这句话包含了部分真理，但是，任何一个跨入了官僚制或公共管理学科殿堂的人都知道，官僚体系确实是政府的一个具有鲜明政治性的部分。政治不仅在官僚体系中存在着和运行着，而且它还往往受到官僚体系的影响。鉴于这一事实，后来我的同行诺顿·朗提出了该领域的另外一个经典言论："权力是行政管理的生命线。"[23]

官僚体系中的政治权力是一个经久不衰的话题，数代的政治科学家、政治评论家和其他的学者都为之吸引。在不少观察家的脑海中，问题不在于官僚组织中是否存在权力，而是这种权力的规模大小和它的丑恶性质。官僚组织被认为具有过于强大的影响力，过度地缺乏挑战，以及由此而来的危险性。官僚们被想象成在公共政策的制定和执行中扮演了超越而不受监督的角色。一些批评者如罗伯特·米歇尔斯——对于他，我们在第1章已经有所涉及——认为最终的分析表明，官僚制和民主制是不相容的。

关于官僚组织为何会如此强大的结论至少可以从四个方面来推导：首先，这种韦伯意义上的组织形式由于它独有的特征而似乎是一种天生的强力组织：它实行统一集权的等级控制，它高度的专业化使得它掌握了大量的专业知识，它连绵不断的记忆系统中存储了海量的信息和大量对于过去的官方理解，此外它还拥有因为不经常流动因而不怎么负责任的雇员。其次，公共管理的根本职能是对法律和政策的贯彻、执行和实施，实际上是把官僚体系放到了最高主权者的位置上，它在日常生活的每一天都代表着国家面对着它的子民。因而，对于民众而言，国家就是官僚体系。再次，现代行政管理的技术性质意味着

立法者和另外一些由选举产生的官员必须把一定的自由裁量权甚至是规则的制定权交托给官僚们，他们于是就俨然成了"立法者"了。最后，根据委托—代理理论的观点，信息不对称将会帮助代理人有能力蒙蔽委托者并开始追求他们自己的目标。而且，随着条件的改变，他们之间的契约就会变得陈旧和过时，因而也给了代理人更多的可乘之机以"篡改"政策或变得不忠诚。

在何种程度上经验能够支撑这些推论呢？让我们用目前可以利用的最好的学术成果来检验一下。约耳·阿贝巴奇和伯克·洛克曼对三个时期的476名联邦行政长官进行了访谈，这三个时期是1970年尼克松当政期间，1986—1987年里根总统当政期间和1991—1992年老布什在任期间。样本包括了政党的政治领袖（委托者）和高级的文职官员（代理人）。经过对这三个时期的考察，研究者总结说，在所有这三个由共和党执政的政府中，文官队伍并不仅仅由清一色的左倾自由主义分子所构成，而是也包含了数量相当的坚定的共和党员。换言之，在这些时期，文官事务似乎带上了浓重的政治色彩。阿贝巴奇和洛克曼援引了这一点作为"文官体制已具有相当的回应性的依据，而在此之前，它往往以被认为是与政治相绝缘而为人所知的。"[24]

康奈尔·胡特研究了卡特当政期间城市大众交通局与食品和营养服务局中的官僚对外界的政治动向予以反应的动力问题。在上述两个机构中，有一件事让他不能不注意——官僚对于正式指示或法律规定的遣词造句特别在意。换言之，他们在对待他们的"契约"的问题上非常慎重。更为普遍的是，在很多时候他发现，当官僚对政策明显地隐藏了自己的个人观点的时候，他们能代表他们的政治首长积极而合乎规范地工作。然而，这并不意味着他们因此就是盲从的。情况恰恰相反，他们明智地在可能影响结果的内部和外部因素之间取舍和权衡，包括组织在何种程度上掌握的所需的专业知识和能力。任何对上面政策的抵制都往往基于对情势的真实感知而不是出于个人的反感和不支持。有时，官僚们也会特别留心地提醒一下他们的上司——出于他们自身的利益——去注意那些埋在"经过了深思熟虑"的政策边

上的政治地雷。[25]

艾琳·鲁宾研究了里根时期的五个联邦政府机构的预算和项目裁减的情况。事实上，这一时期对于职业文官而言是不太好过的。不过在这期间，她几乎没有发现任何表明新政策的执行举步维艰的证据。唯一的例外是一些写给住房和城市发展部总视察员的匿名报告，在这些报告中，里根执政时期的一件最大的政治丑闻最终被揭发了出来。"简而言之"她总结说，"政府机构在它面对裁减和推行新政策的时候会比想象中更具有控制力"。[26]

在另一项关于官僚们对正在到来的里根新政的政策反应的研究中，玛丽莎·戈尔登对包括国家公路交通安全管理局（NHTSA）、食品和营养服务局（FNS）、司法部公民权利司和环境保护署（EPA）等部门曾经和现任的高级文职官员进行了多次详尽的深度访谈。

由于受到艾伯特·赫希曼的组织反应类型学的启发，她试图查明那些职位本位主义者是否会以逃避（退出）、反对（抗议）、积极的支持（忠诚）或是仅仅是容忍（冷漠）的态度来对待里根政府的新举措和保守政策。[27]

在国家公路交通安全局中，戈尔登发现，当官僚们争论新政府作出的关于要减少汽车的回收和废除对于汽车安全气囊和保险杠的高度的规定的时候，只有很少一部分人离开了机构，大部分人热情地支持了这个变化，好像这就是选举的结果一样。在食品和营养服务局中，新政府寻求更大的项目责任和生产力。也是在那时，番茄酱在学校的午餐计划中被当作了一道蔬菜，这一做法遭到了报纸很大的揶揄。若干具有自由主义倾向的文职公务员辞了职或被迫辞职，不过那些留下来的都接受了新来者改变事物的权利。顺便提一下，番茄酱事件的曝光其实是由该计划的一个拥护者团体泄漏到报界引起的，而不是官僚们泄漏出去的（虽然他们有很大的可能）。

在公民权利司，里根任命的人试图消除照顾行动，终止种族配额和时间表，以及停止学校校车接送。司里的职业律师强烈反对这些政策，并在与司法部长助理的私下会谈中表达了强烈的抗议，而他虽然

听得很仔细，但却没有接受他们的观点。一些律师离开了部门。那些留下来的继续他们的工作，但他们不再要求进行调查，因为他们知道要求肯定会被否决的。

而对于环境保护局，在圣安妮·戈萨奇担任领导职务期间，职业官僚们是被忽视和排除出政策制定的范围的。一些异议在官僚们中被公开地表达出来，甚至在一些较低级别的官员中也此起彼伏地流行起来。一些人被迫离职或自愿离职，而那些留下的则保持沉默。有人故意走漏消息或者进行秘密举报，但是大多数官僚认为这有悖职业操守。于是，违反职业操守者受到排斥。总之，在这四个部门中，戈尔登虽然发现了相当数量的逃避者和不满者，有一些人冷漠，另有一小部分人怠工，不过大部分还是顺从和忠诚的。她总结说，“职业文官中的上层阶级对于总统和他安排的代理人的决定与其说是反抗不如说是仅仅做出反应。”[28]

丹·伍德和理察德·惠特曼考察了20世纪70年代和80年代的8个管理机构，以研究它们与外界环境之间的关系。他们运用了时间序列的模型技术，试图发现这些外部刺激所造成的影响。这些被研究的机构是州际商务委员会(ICC)、均等就业机会委员会(EEOC)、联邦贸易委员会(FTC)、核管理委员会(NRC)、食品和药品管理局(FDA)、国家公路交通安全局(NHTSA)、地表矿藏局(OSM)和环境保护署(EPA)。这些机构的政策行为由许多具体的管理行为来衡量，如颁发营业执照(ICC)、提起诉讼(EEOC)、法令获得准许(FTC)、发现安全违规(NRC)、执行质量检验(FDA)、完成工程测评(NHTSA)、发布转让规定(OSM)和作出诉讼提名(EPA)。数据按月或按季度进行分析，从而可以进行一种高质量的而且时效性强的纵向研究。[29]

对这些措施可能造成影响的外部刺激来自总统、国会、最高法院和宏观的政治环境。时点刺激和时段刺激都得到了确证，前者如新官员的任命或新法案的通过，后者如预算的削减趋势、大量的国会调查或报纸注意力的增加。分析试图建立机构与环境之间发生互动方式的模型。模型技术不断被重复使用，直到最合适的那一个数据出现为

止。此外，根据档案文献资料和详尽的深度访谈结果对一些定量的分析结果进行了评估。根据这一研究，伍德和惠特曼总结说，从首长那里接到的“指令”通常有多种来源，包括来自总统和国会委员会。对这类信号作出反应毫无疑问常常是迅速的。然而，官僚们也向外部环境输出他们自己的信号。其结果便是很多以往和现在的民主偏好的叠加和整合。官僚们的贡献在于为这一代表性增添了一种理性行动的压力。在最后，伍德和惠特曼总结道：

美国的公共官僚体系不是行动迟缓、全能主义或对于公众的偏好漠不关心的。此外，它们也不像大部分公民和一些学术著作所认为的那样是失去控制的。政客们通常可以在现有的政府框架内用各种可资使用的手段有序地控制管理体系的各种输出。[30]

这一研究告诉了我们什么呢？有一点可能是（与马克斯·韦伯生活的普鲁士不同），美国的官僚体系既不威慑它的民众，也不拥有韦伯意义上的政治“威慑”的权力。在美国，我们有一部宪法，有一本人权法案，权力分立以及一种本能地对政府不予信任的政治文化。当然美国的官员们也行使行政权力，他们也常常掌握有并非单独由其政治上司所享有的各种信息。尽管如此，研究表明，在执政党更换的重大时刻，他们对于新的政治秩序一般都很顺从。这可能并不出于什么激情和欢愉，但是在很大程度上却表明，官僚体系尊重选举的结果。内部消息的外泄、告密和怠工是非主流的。

在一些具体的情况中，官僚们会发现在新政府的政治倾向的引导下，他们会转变自己的政治观点。不管怎样，关于身份、职责的正式条文和发布的其他委托文字都得到了认真的遵守。同时，对于新的政策信号的基本遵守并不意味着官僚们盲从其新的政治首长。当他们认为政策与伦理、可行性相违背或是会触及正在迫近的政治地雷的时候，他们会热心地和公开地表明他们的不认同。而且，官僚们在一些适当的场合下也会维护自己的个人地位。

总而言之，官僚体制受到了制衡，而不是被捆绑和束缚。它回应外部的政治控制，但绝非因循守旧。它不仅执行政策，而且也形成和

推广政策。官僚忠于新的政权但在不满时也不会保持沉默。他们接受选举的结果，在这个意义上，他们坚持了威尔逊的"政治——行政"二分法。与此同时，他们从诺顿·朗的"权力生命线说"中汲取力量来推进他们认为正确的想法。

官僚体制的政治贡献

布瑞恩·库克在他的《官僚制与自我管理》一书中，认为传统的对于民主政治体制中官僚体系的角色的描绘是不正确和不全面的。不过，公共管理的主要职责在于贯彻法律、民选官员及公众的意愿，这一判断还是正确的。他认为，这不应当只是它唯一的功能。库克说，对于行政作用的纯"工具性"解释应当加上他所称之的"有制订权"这一作用。这一制订权使公共行政独立地去追求较高的公共目标。官僚体系是政策过程，积极的"构建者"和反应者。行政机关不仅被看成是由选举体制产生的政治工具，而且也是治理秩序的一个不可分割的组成部分。[31]

库克的制订权理念由若干部分组成，而我将用自己的语言对其进行概括。第一个部分是，公共管理可以说为民主治理提供了稳固的掌舵之手。就是说，在政治的诡变中，它迎合了一种持续性、稳健性和维持系统完整的需要。比如，当要拟定新的管理条例时，文职官员就会提醒政务官员，在将要采取的措施中应当考虑小组协商、法律规定所应有的程序和已有法律法规的影响等多个方面。公共管理的另一个功能在于为立法者提出的一些模糊的政策理念——如一些法规中所出现的对自然资源的"多重利用"和城市发展"控制性的增长"——提供明确的界定。这样，官僚们就不仅进入了"如何去做"的阶段，而且也进入了"去做什么"的阶段。

还有一点是，官僚体系将渗透自身的主要价值(如基于分析之上的行动(理性)和考虑长期的未来影响(规划))制度化了并加以推广。通过这种方法，行政丰富了社会集体学习的过程。最后一点，官僚体

系在几个方面增加了民主肌体的活力，包括发起和资助公共协商的论坛，增进相互竞争团体之间的了解，鼓励参与集体行动，提高公民道德和增进社区集体感等。[32]

库克对出现在本书早期的版本中的一些观点表示了异议。他觉得我用来说明官僚体系的自由裁量的角色的比喻没有表达出他称为制订权角色的重要含义。在他所提到的这部分内容中，我曾这样写道，官僚体系不像狂暴的河流那样会兴起洪水、淹没土地，除非堤坝上的每个通孔都堵塞了。意思是说，并非每一个对于官僚体系的外在制约都需要为了民主体制的安全而发挥作用。我认为一个更好的比喻是"航行在大海之中的船只，虽然受到了来自风、潮和岸上电波指令等各种各样的影响或干扰，但它始终沿着自己的航向。只有这样，轮船才能安全地到达彼岸并卸下它有效的公共政策货物"。[33]

库克认为，在这个比喻中，我没有对官僚体系的角色和作用作出足够恰如其分的描绘，而这正是他在以下的文字中要扩展和补充的：

例如，航行在大海之上的船只不仅仅接收来自岸上的信息，它们也会发出它们自己的信息。这些信息中涉及的航行状况和船长的判断可能会改变有关航向的命令，甚至会改变向哪个港口呼叫。此外，在远洋航行中，船只会在多个港口停靠。船员和当地居民的互动可能会给船东和使用者提供大量的信息，这些信息有可能使其修正策略和目标。在18世纪和19世纪的远洋航行中，船上的货物可能包括活的动植物，这些货物本身会生长、凋谢或衰老，但这种状况本来是可以得到改变的，只要船员努力一下。[34]

库克进一步指出，行政人员不仅仅对他们所传递的政策包裹的外观样式和投递时间有选择和决定的权力，而且有权在无需大量立法指导的情况下确定计划的内容以及执行和实施计划的方法和策略。"可能最好还是不用海上船只的比喻"，他总结说，"因为它描述了一种与政治和公民的公共生活相分离的状况，而这种状况是大部分公共管理者没有经历过的"。[35]

让我以赞成他的立场的方式来回应库克的批评。我很高兴我的

比喻被整个地修改和抹去。重要的是,我现在想扩充一下我对官僚在治理中的作用的看法。只要公共行政依然受到法律和民选官员的限制,我就不会对描绘公共行政一种更明晰的目的和重要的政治作用感到不安。正如我们在第1章中所看到的那样,官僚体系是在世界首批现代共和国中,作为工具被建立起来的,以贯彻、执行由人民代表所确认和表达的公众需要。这一点不应该被忘记或置之不顾。这意味着对于政治体制而言,行政的主要贡献在于它能增进而不是取代它的工具性职能。我们刚刚在本章中学习了官僚体系对于选举体制的可靠的回应,这是一个不能被牺牲掉的民主政治的资产。与此同时,官僚体系也绝对不是它的首长的傀儡,它具有为增进民主制而不是削弱民主制采取行动的空间。

图6-1显示了当前美国官僚体系除了执法之外对政治系统作出的六大贡献。这些贡献被标注在一个矩阵中,以表示它们之间的相互关系。横向的两个指标是表示贡献在两个方面展开:提高系统的运行能力以及增强集体行动在一段时间里可持续的程度;三个纵向的指标表明的是受这些贡献影响的因素:资源、决策和民众。我们将依次对矩阵的每个单元格进行讨论。

	系统能力	行动的持续性
资源	为系统补给燃料	坚持不懈地执行使命
决策	使选举算数	对政策进行干预
民众	促进向上移动	促进公民参与

图6-1　官僚体系的政治贡献

为系统补给燃料

官僚体系贡献的第一个方面是为政府的工作提供经费。很显然,政府的运行离不开钱。在整个世界范围内,不少政府都由于税收体制

的不完备而在慢慢地走向瘫痪。1787 年之所以要制定一部新的美国宪法，其原因之一也正是为了纠正全国层面上的这一缺陷。

没有足够的政府收入，官僚机构自身的运作是不可能的，这一点对于其他所有的公共活动(包括举行选举以及立法和司法机构的正常运行)来说也是如此。贯彻和实施税法可以被狭隘地解释为公共管理的一个工具性的职能，但这种概括没能抓住这一活动的最重要本质。公共税收构成了政治体制中其他一切活动的基础，就像宪法和法律构成了我们这个民主共和国的法律基础一样，税收构成的是它的财政基础。

美国政府虽然在它的三个层次上都要征税，但是中央层面上的征税是最为重要的，因为它征的税收超过总数的 70%。第 4 章已经讲过，州和地方政府在其财政上几乎三分之一要依靠华盛顿。美国国内收入局(IRS)是这一财政目标的心脏。虽然关于它的理念可以追溯到亚历山大·汉密尔顿，但现代意义上的国内收入局是在杜鲁门时期创立的。它是世界范围内领先的公共税收的征集者，每年从地球上最富裕的经济体中征收超过 2 万多亿的美元。虽然国内收入局也向公司、就业、地产和物品收税，但它的核心使命是征收个人所得税。该项工作由一个高度复杂的财政规则体系来规范，这一规范由国会制定且每年都要进行精心的修改。该机构的 10 万名雇员每年处理 12 500 万张税收报表，这项工作年复一年的延续，使得国内收入局变成了我们的民主体制的燃料罐。[36]

然而，使这个燃料罐保持充盈状态却不是一件受欢迎的事情。18 世纪的个人税税种“农民税”常常受人蔑视。在我们的这个时代，IRS 这三个字母至少会唤起“四月月中”的不快感(在美国，每年的 4 月 15 日是个人所得税的申报截止日——译者)，并在某些圈子中令人感到一种纳粹式的专制主义。一些政客通过暗示税收是一种浪费行为，以及鼓吹所谓“人们自己知道如何最妥善地安排他们的金钱”来倡导减税的政策。在 20 世纪 90 年代末，共和党的总统候选人和该党的州议会财政委员会主席联合发起了一个反对国内收入局的运动。1998 年

通过了"重组和改革法",以便使该机构变得更有效率、更具回应性、更具有服务性和更亲近纳税人。尽管这一法令本身存在一些问题,但是公众还是感受到了国内收入局的运行取得的实质性改进,这一点在美国消费者满意指数的上升上反映了出来(详见第2章)。

与此同时,负责推动这些变革措施的美国国税局委员查尔斯·罗索蒂注意到,纳税人权利和电脑技术的改进固然重要,但它们不能抹杀工作人员的作用,因为督促纳税人尤其是高收入群体履行依法纳税的义务需要足够的审计员和税务人员。他不无怨言地说,由于缺少足够的人手,机构难以追回60%的已经认定的应纳税款,也难以对79%的通过开设离岸银行账户或玩弄其他不法手段进行逃税的个案进行调查。即使是国税局里"为消费者服务"的首席发言人也意识到了,不论消费者喜欢与否,民主政治的燃料桶都需要加满油,而且还得以公正的方式加满。[37]

坚持目标

正如第2章所见,并不是只有查尔斯·罗索蒂在扩大其机构的使命范围,事实上官僚体系本身也在行使这样的职责。政府的批评者认为这不是件好事,他们纷纷谴责说这是一种扩张或个人的自我扩张行为,旨在继续把持住那些已经过时的职能。然而,我们在本书中已经看到官僚体系的膨胀并不是不可避免的,因为政府拨款不仅会增长同时也会削减。确实,政府财政拮据时有所闻。一些州的监狱就是如此,在那里,典狱官们为了节省开支而减少监狱的食物份额。另外一个例子是地方一些承担反恐职责的执法机构,它们承担了新的责任,却没有经费加以落实。为了弥补这一不足,一些慈善基金会建立了起来,以替警察部门筹措资金。[38]

在第4章,我们注意到许多交给官僚机构"解决"的问题需要多年专注的和不断持续的工作才能奏效。事实上,许多问题不可能完全得到解决,因而必须通过长时间的连续不断的努力来获得

进展。然而,解决这些问题所需要的政治支持却总是不可避免地趋于减少。随着问题的陈旧,用以处理它们的行动安排与那些处理更加热点问题的行动安排相比,在资源的争夺中就处于劣势。这并不意味着这个领域中的公共需求降低了;事实上,它们还极有可能是上涨的——因为人口和经济的增长。但是,由于官僚机构的资源环境不是市场而是政治领域,新的收入不会自发地随着民众的需求和需要而变动——因而,它就必须通过获得政治支持的方式来获取资源。尽管利益集团或者立法委员会可以帮助促进这种政治过程,但是,官僚机构自身的领导能力和组织信誉仍然是最有效和显著的因素。

事实上,官僚机构变成了它的任务和工作的"守护者",否则这些任务和工作很容易在碎裂的政治系统中被中断或者甚至遭到抛弃。因此,在这里,朗的"作为生命线的权力"的说法是重要的。通过使用政治权力以坚持一些重要的核心目标并非不民主;恰恰相反,民主的目标正好得到了实现。公共机构(不论它是一个公共健康部门、学区,警察部门或者是农业研究局)及其活动的存在,并不只是因为它有各种联系或想生存下去,而是它们的工作对于人们而言确实至关重要。然而,公众可能并不认为这样,除非这些职责中的某一项哪天突然被停止了,就像1995年联邦政府部分停止了运转那样。当然,一些官僚组织的使命确实是不合时宜的了,这也就是为什么在官僚组织的世界中有如此之多"死亡"的原因。

一种长远的观点可以用来正确地理解坚持不懈地执行使命。鲍尔·莱特曾对1 000个历史学家和政治学家进行了调查,要他们列出联邦政府在20世纪后半叶最大的功绩。其他姑且不论,这些功绩有:扩大公民权利,减少传染病,确保食品与淡水的安全和建造州际交通网等。官僚机构在所有这些功绩中都扮演了一个非常重要的角色,在过去的几十年里,如果不持之以恒地坚持一个使命,那么这些功绩是不可能取得的。[39]

使选举算数

这里对系统能力的贡献指的是官僚机构使民主选举变得有意义的能力。自由选举是民主体制中最重要的决定性环节，如果在野候选人或反对党无法赢得选举并实施其政策主张，那么民主就是一句空话。不幸的是，在世界范围内，这种能力的缺乏正折磨着许多本来可以开放的政治体系。它们的官僚机构要么在政权交替的情况下无力转变方向，要么不具备足够的能力来运行新的计划。

请允许我从个人的角度就这一点作一个详细的叙述。20世纪60年代，我的妻子和我曾为了联系我在波多黎各大学公共管理学院的新教学工作而去了那里。我们住的地方恰巧是著名的罗斯福·布瑞恩·特拉斯特和前波多黎各总督雷克斯福特·盖伊·特戈韦尔曾住过的一条街的对面。我开始对研究该岛公共管理的历史发生了兴趣，当时该岛赢得了加勒比盆地最佳公共管理的美誉。随着研究的深入，我发现该岛的许多机构都是在20世纪40年代设立的，当时特戈韦尔正作为该岛最后一名被任命的总督行使着权力。在那个时候，一个民粹主义的政治改革运动正处在上升势头，这一运动的领导人是魅力型政治家卢斯·穆尼奥斯·马林，他后来成为该岛首位由选举产生的总督。

穆尼奥斯决心把该岛立法机关的主导权从一个由保守主义者组成的联盟的手中夺过来，数十年来这些保守主义者代表殖民精英支配着这个岛国的政治，而且他们通过向穷人购买选票以维持他们在议会中的席位。然而，在1940年的选举中，农民却冒着不再以选票换钞票的风险而毅然将他们的信任投给了穆尼奥斯的政党。

该岛的官僚机构在那时规模很小、机构暮气沉沉，充满了惰性和裙带风气。当特戈韦尔强调一个有能力的、且建立在优质、训练有素和良好的领导能力之上的公共服务体制是改革获得成功的关键的时候，穆尼奥斯勉强表示了赞同。随后，在总督的领导下，一个关于该岛

公共管理的全面改造运动开始了。正像我们看到的那样，穆尼奥斯的政党执政了很多年，并且最后实现了可以说是我们这个时代最为成功的经济社会发展计划之一。而且，从此之后，该岛就一直从它的健康有序的政党竞争、众多的更迭政权的选举和它诚实可靠的选举程序中持续获益。由于持续存在着一个强大有力的回应性官僚体系，因此不论哪个政党赢得选举都可以顺利地实施和推行它的政策，民主体制在波多黎各人民中获得了成功。[40]

对政策进行干预

有关官僚制的一个纯工具性观点认为，官僚机构只执行政策而不制定政策。这显然是不正确的。事实上，把政策的制定与政策的执行相分离不仅是不可能的，而且官僚还常常对政策的制定施加影响——其原因在于他们通常比其他任何人更加了解如何更好地达到政策目标。

不过，我这里说的对政策进行干预不是指影响决策，而是指在某种突然的、极端重要的场合下，官僚机构对于政策的采用或调整所发挥的较为积极的作用。尽管这种情况很少，但它确实会发生。我认为这样的干预不是反民主的，因为它事实上维持了有效的决策机制。我这里可以举两个具体的例子。

一个是纽约市的市政官员在2001年9月11日的表现。当一听到世界贸易中心被撞击的消息，城市突发事件管理办公室的主任就马上要求警察封锁所有运河下面的通道。他还下令关闭或封锁曼哈顿所有的地下通道、隧道和桥梁、港口。该城市交通委员会的委员由于意识到用以联络外界政治领导和指挥的所有手段都已经被切断，因而果断地停止了客轮的营运和公交车的运行，配置了机动的船只和车辆用于疏散曼哈顿南部的人口。另外两个行政官员——他们分别是PATH(PATH公司是一家提供地铁客运服务的轨道交通运营公司——译者)公司"新泽西—纽约"往返列车的副主任和车务段长——

在第一架飞机撞向世界贸易中心的时候，正在位于双子楼下面的地下车站中。在评估了局势后，他们随即下令让一辆满载着旅客的即将到站的列车绕过世贸中心站而直接回到新泽西，他们接着指示另外一辆列车到新泽西卸下旅客，然后回到曼哈顿待命，以随时执行人群疏散的任务。这一快速的反应行动的结果便是成功地将3 000多名行人转移到了远离灾难现场的地方。[41]

我的第二个例子来自2003年在距伊拉克战争开战前一个月中所展开的争论。争论的问题的一个焦点是奥萨马·本拉丹的基地组织是否和萨达姆·侯赛因的政权有关联。一段时间以来，布什政府一直强调两者有着紧密的联系，从而为这场战争找到了另外的一个基本理由。然而这种立场在一些报纸援引了不愿意透露姓名的CIA分析家和FBI调查者的话，并指出政府的高层官员关于存在这种关联的证据是夸张之词之后，变得软弱了。与此同时，也就是几天后，一盒含有本拉丹广播录音的磁带出现了，于是政府又将其说成是确切地表明本拉丹支持侯赛因的证据。一些报纸通过又一次提到匿名的信息来源，指出本拉丹在磁带中其实明显地表露出了他对于侯赛因及其社会复兴党的蔑视，因为在他看来他们都是“异教徒”。

是不是这些躲在幕后的官僚与报纸共同谋划了这些不合情理的“破坏”总统及其顾问的行动议程的活动呢？白宫确实很有可能是这么认为的。然而，与此同时，这些来自较低层级的干涉行为在诱导领导者从原本不久后就会暴露出来的站不住脚的论点上退下来。虽然从布什的角度看，官僚们“泄漏了消息”，但是，他们的行为却起到了挽大厦之于将倾的功效。[42]

促进上向移动

官僚机构在改善边缘群体的生活状态以及帮助他们进入中产阶级的行列方面已经随着时间的流逝取得了很大的成效。在这里，我不准备引用那些专门以此为目的与宗旨的计划和工程（比如社会福利、

社会服务和经济发展)的效果来加以说明,而是打算从那些基于另外一些公共目标而建立起来的大规模组织(如公立学校、军队和作为就业来源之一的官僚机构本身)的副作用来加以说明。这些组织对于我们社会中由下而上的社会流动所作的日积月累的贡献是巨大的。这项事业通过让数以百万计的美国人转变成为积极的公民以及在生活中激发他们去追求原本他们无法追求到的较高的社会地位,极大地加强了我们的民主政治体制的能力。

公立学校的教育功能和社会功能为成功地塑造合格的公民奠定了基础。美国的公立学校系统最显著的属性是它最初就具有的平等主义萌芽和后来它对非白种人开放了受教育机会。其实,早在 19 世纪这个系统刚刚建立时,它就向社会所有阶层免费提供平等的教育,这一点是革命性的。这一民主的平等性把它和那些当时已经大量发展起来的教育体系区别了开来,因为在那些教育体系中,准备工作和准备考入大学的学生是分离的。到了 1954 年,联邦政府开始在全国的校园里实施一项过程漫长的致力于种族平等的政策,这个过程到现在仍然还没有完全结束。然而,注意到以下的这点变化是重要的,即那些弱势少数族裔已经明显地受益于学校的教育。1960—2000 年,受过高中教育且年龄在 25 岁以上的美国黑人占其总数的比例从 20%上升到了 78%。而这一数据在西班牙裔美国人中,从 1970 年的 32%上升到 2000 年的 57%。近年来不断增加的新外来移民也为社会增加了另外一个自下往上进行流动的巨大社会群体;在 2000 年,有近 20%的小学入学者和中学入学者是移民或其父母是移民。[43]

军队构成了这个社会的另一个增进平等和设置允许向上流动管道的系统。我还清楚地记得我当时在海军新兵训练营时的那段经历。在那里,来自不同社会阶层的人们由于需要进行同样的交叉射击训练而走到了一起。无论是在战争时期还是在和平时期,总是不断有数以百万计的年轻人深受军队服役的影响。一些人在他们的人生中是第一次有足够的食物吃和有足够的衣服穿。新兵所接受的集中训练帮助他们提高了教育水平。就像在学校中一样,军队中种族隔离长期来

一直是存在的，直到二战以后才结束。在最近的几十年里，妇女也加入到了这种社会转型的过程中。对于军队中的许多人而言，不管其性别或是种族为何，经验、资历使得他们成为领导者，一个成分不断多样化的军官队伍已经形成，以领导和指挥被征募来的成分同样多样化的新兵。这些男女军官在他们离开部队之后，也就把他们的领导技艺带到了社会上。

政府机构面向社会开放的聘岗就业机制也是促使人群中的一部分进行向上流动的重要原因，因为在政府获得一份有薪的工作可能本身就被看作是进入中产阶级的许可证。这里的要点是，行政层级的升迁本身使得社会地位的跃升变得可能，而政府机构中的教育补助计划和一些内部培训增加了这种可能性。就像在第4章所注意到的那样，在政府部门工作的少数族裔一般都过得不错。几十年来，联邦行政机关部门中的少数族裔职员比例有了显著的提高，非裔美国人、亚裔美国人、美国印第安人的总数现在已经超过了总职工数的50%。而且政府中的升迁比起私人部门中的人员擢升好像还要更快些，一段时间来，联邦政府中的高级职位正在不断地被少数族裔和女性从业者填补。我们还记得伊夫林·菲尔兹动身去美国国家海洋和大气局(NOAA)作绘图员时的情景，但没想到她后来成了一名负责后方的海军上将，同时也是第一个可以直接对政府的海上船只下达命令的黑人女性。此外，原本从事于电话营销工作，拿着一份钟点工薪水的西莉亚·耶蒂则成了社会保障总署的专职人员，而考尔伯特·金曾经是美国农业部大楼地下层的送信男孩，后来成了军官、外交官和政府行政人员，现在是华盛顿的高级专栏作家。

促进公民参与

官僚机构的最后一项政治贡献是促进公民对于我们民主政体的参与。官僚机构通过各种途径鼓励公民加入社会团体和参与政治过程。其结果是它增加了“社会资本”——就像一些人所说的那样，并通

过建立和加强人们之间的联系而促进了民主制的稳定性，促进了社区和政治的行动能力。此外，它也在另外的一些人群当中和政治过程中建立了信任。尽管许多其他的组织和力量（机构、单位）也增加了“社会资本”，然而在这方面，官僚机构的角色实在是非同小可的（事实上，这是库克相关观点的一部分）。

有相当多的学者对此进行了实证研究，他们得出的结论也和上述意思相一致。西达·斯科普尔和他的合作者一起对那些自发产生的俱乐部、联谊会、倡导性团体、宗教组织和服务组织进行了研究，这些组织在19世纪的美国是非常重要的。斯科普尔指出，这些组织在结构上基本仿造了政府的联邦构造。首先是有一个全国性的机构总部，其次，这些团体的大多数都拥有在各州的分支结构，而且在这些分支结构中还作了地方性和区域性的划分。有一个关键的因素使得这种全国性的网络变得可能——研究者总结说——这就是存在着一个高效且费用低廉的邮政系统，它使得位于东海岸的领导者在只依靠铁路、沙石路和一些少量的电报线路进行沟通的年代里，可以与整个国家疆域范围内的成员进行顺畅的沟通。㊹

二战之后，国会通过并实施了军用品法案，这是一个以现金形式补助的系统工程，它帮助了数以百万计的退伍军人进入高校接受教育和获得职业培训。苏珊娜·迈特勒对受益于该计划的退伍军人进行了研究，她试图通过观测他们在公民组织中的成员资格和对政治的积极参与（如捐助竞选活动）情况来评估和测量这种受益本身对于当事人在公民事务中所造成的影响。她的结论是，公民参与水平确实提高了。于是她给出了两个解释。一个是受益的退伍军人觉得他们应该为自己所得到的帮助而“回报社会”。另一个是该计划实施对象的广泛性和低准入特征使得数以百万计的社会底层的年轻人可以成为受过教育的社会阶层的一部分，而这个阶层的特征就是习惯于公民参与。迈特勒因而最终倾向于认可斯科普尔的观点，即现在是“再次回到”重视对社会资本形成的研究的时候了。㊺

克里斯多夫·西门对1993年由联邦政府启动的美国义工团计划

所包含的自愿者服务对于公民参与的影响进行了考察。这一计划来自合并当时已经存在的若干社区服务计划——包括美国志愿者服务计划和全美市民社会联合会。为了对美国义工团服务计划所产生的影响进行评估，西门在美国西部的四个州中对这一计划的参与者进行了事先和事中的抽样调查，即分别对他们在注册登记之前和之后进行了调查。他发现，尽管服务的时间相当短暂(大约是1年)，但是志愿者的经历却显然使得他们在日后的社区团体中表现得更为活跃和积极，在公民组织中也表现出了更多的信心，而且还展现出了其价值观中更具公共价值倾向的一面。这一特征不因性别、种族的差别而有所不同。[46]

学者们对于公民参与领域感兴趣的最后一个方面，是关于官僚机构自身提供就业岗位作为促进参与的一个因素而产生的影响。在第5章，我们注意到公共雇员在以下方面比其他公民表现出了更强的行为倾向性：团体的归属感，对政治的参与，倡导民主理念和按时缴税。吉恩·布朗是本章所引用文献的众多作者中的一位，他最近发表了关于公务员如何为社会资本的形成作出贡献的研究成果(这项研究成果基于援引密歇根大学所作的关于美国大选研究的数据)。布朗总结说，公共雇员与社会其他类型的雇员相比，在以下一系列的价值序列上得分明显偏高，这些价值序列包括：社会信任，社会利他主义，平等，多样性和对于他人的人道主义关怀等等。而且，公务员在公民团体的实际参与的一些指标中也表现出了更高的水平。布朗还进一步进行了把与公民参与有关的各变量所产生的影响排除在外的多变量数据分析。他发现，只要其身份是公务员，无论其年龄、教育程度、收入和价值观，往往表现出强烈的公民参与倾向。布朗相信，他的研究将斯科普尔和其他学者的发现进一步提升到了一个新的更高的认识水平。

眼下的这一研究通过表明公共雇员是在个体层面建立社会资本的催化剂，进一步佐证和提升了他们的发现，即，除了他们正式的工作角色——这种角色也常常是围绕着追求和促进公共福利和公共的善

而展开的，他们还扮演着多种多样的——也就是在这里被称为公民参与的额外角色。这些活动对于塑造和维持一个社会的社会资本来说是至关重要的。[47]

总而言之，我们在本章中发现：公众对于官僚机构的大和恶的看法被夸大了。除此之外，我们现在还认识到，官僚机构这种不存在的恶得到了一些未曾预料的善的补充，这种善不仅表现在官僚机构直接从事的一些工作上，而且更多地表现在极大地丰富了我们的民主体制上。

注释：

① Saul Pett, "The Bureaucracy", *Roanoke Times*, 14 June 1981, A1, A16 - 17.

② *Statistical Abstract of the United States: 2002*, 296, 329, 367.

③ U. S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1957* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1960), 709; and Marshall W. Meyer, *Limits to Bureaucratic Growth* (New York: Walter de Gruyter, 1985), 36. The percentages for 1980, 1990, and 2000 are, respectively, 16. 3, 15. 5, and 15. 4 (calculated from *Statistical Abstract of the United States: 2002*, 296, 367).

④ U. S. Census, *Compendium of Public Employment*, 1997, table 13, heading for Public Welfare (local numbers only); and U. S. Office of Personnel Management, *Biennial Report of Employment by Geographic Area*, 1998, table 5, heading for Social Security Administration (data do not cover Baltimore County, Los Angeles, or New York City).

⑤ See *The Case for Bureaucracy*, 3d ed. (Chatham, N. J.: Chatham House, 1994), 135 - 138. The federal employment analysis, except for postal data obtained directly from the U. S. Postal Service, was derived by secondary analysis for all departments and agencies enumerated on a

county-city basis in the Office of Personnel Management's *Biennial Report of Employment by Geographic Area*, 1990, table 5. Local government figures were derived from the Census Bureau's *Compendium of Public Employment* for 1987, table 24.

⑥ U. S. Office of Personnel Management, *Biennial Report of Employment by Geographic Area*, *1998*, 48, 52, 85, 152; and *Statistical Abstract of the United States: 2002*, 301 - 302.

⑦ C. Northcote Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration* (Boston: Houghton Mifflin, 1957), 12.

⑧ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), 16 - 17, 140 - 143, 158 - 160.

⑨ Ibid., 5 - 23.

⑩ Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1955), 74 - 95. The term *capture* was not used by Bernstein but introduced later by others to refer to his idea.

⑪ Williamson's position is discussed by William Orzechowski in "Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence," in *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, ed. Thomas E. Borcherding (Durham, N. C.: Duke University Press, 1977), 232 - 236. For Tullock's views, see *The Politics of Bureaucracy* (Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1965).

⑫ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University: University of Alabama Press, 1973).

⑬ *Statistical Abstract of the United States: 1976*, 249, 250; *1992*, 330; *2001*, 319.

⑭ *Statistical Abstract of the United States: 1990*, 302; *1996*, 322; *2002*, 298 - 299. The data are full-time equivalents performing the functions of Public Welfare and Highways (state only).

⑮ *Statistical Abstract of the United States: 1976*, 530, 531; *2001*, 698.

⑯ James A. Christenson and Carolyn E. Sachs, "The Impact of Government Size and Number of Administrative Units on the Quality of Public Services," *Administrative Science Quarterly* 25 (March 1980): 96, 99 - 100.

⑰ Research Triangle Institute, Center for Population and Urban-Rural Studies; and North Carolina Department of Natural Resources and Community Development, Division of Community Assistance, "Comparative Performance Measures for Municipal Services," December 1978.

⑱ D. S. Pugh, D. J. Hickson, C. R. Hinings, and C. Turner, "The Context of Organization Structures," *Administrative Science Quarterly* 14 (March 1969): 91 - 114.

⑲ Howard E. McCurdy, "Organizational Decline: NASA and the Life Cycle of Bureaus," *Public Administration Review* 51, no. 4 (July/ August 1991): 308 - 315.

⑳ Kenneth J. Meier and John Plumlee, "Regulatory Administration and Organizational Rigidity," *Western Political Quarterly* 31(March 1978): 80 - 95.

㉑ Robert M. Stein and Kenneth N. Bickers, *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy* (New York: Cambridge University Press, 1995), 140; amd *Washington Post*, 21 October 2002.

㉒ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976), 23 - 24, 34 - 35, 46, 53, 60 - 61, 68 - 69. For Kaufman's later thoughts on this subject, see his *Time, Chance, and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*, 2d ed. (Chatham, N. J.: Chatham House, 1991).

㉓ Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2(June 1887): 197 - 222; and Norton E. Long, "Power and Administration," *Public Administration Review* 9 (autumn 1949): 257.

㉔ Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, *In the Web of Politics: Three*

Decades of the U. S. Federal Executive (Washington, D. C.: Brookings Institution, 2000), 114.

㉕ Cornell G. Hooten, *Executive Governance: Presidential Administrations and Policy Change in the Bureaucracy* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1992).

㉖ Irene S. Rubin, *Shrinking the Federal Government: The Effect of Cutbacks on Five Federal Agencies* (New York: Longman, 1985), 196.

㉗ Marissa Martino Golden, *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration during the Reagan Years* (New York: Columbia University Press, 2000). On the Hirschman typology, see Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970).

㉘ Golden, *What Motivates Bureaucrats?* 154.

㉙ B. Dan Wood and Richard W. Waterman, *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy* (Boulder, Colo.: Westview, 1994), chap. 3.

㉚ Ibid., 150.

㉛ Brian J. Cook, *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), chap. 1.

㉜ Ibid., chap. 6. A related point made by H. T. Wilson in his *Bureaucratic Representation: Civil Servants and the Future of Capitalist Democracies* (Leiden: Brill, 2001) is that bureaucracy provides an essential linkage between elected officials and the public by mediating among special interests in favor of general interests.

㉝ Goodsell, *Case for Bureaucracy*, 3d ed., 158－159.

㉞ Cook, *Bureaucracy and Self-Government*, 151.

㉟ Ibid., 151－152.

㊱ *Statistical Abstract of the United States: 2001*, 278, 284, 313.

㊲ *Washington Post*, 19 May 1999, 11 October 2002, 19 March 2003.

㊳ *Roanoke Times*, 24 July 2003, 5 October 2003.

㊴ Paul C. Light, "Government's Greatest Achievements of the Past Half Century," Reform Watch Brief No. 2 (Washington, D. C.: Brookings Institution, 2000).

㊵ See Charles T. Goodsell, *Administration of a Revolution: Executive Reform in Puerto Rico under Governor Tugwell, 1941 - 1946* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965).

㊶ Steven Cohen, William Eimicke, and Jessica Horan, "Catastrophe and the Public Service: A Case Study of the Government Response to the Destruction of the World Trade Center," *Public Administration Review* 62 (September 2002): 24 - 32.

㊷ *New York Times*, 1 February 2003; and *Washington Post*, 13 February 2003.

㊸ *Statistical Abstract of the United States: 2002*, 138 - 139.

㊹ Theda Skocpol, Marshall Ganz, and Ziad Munson, "A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Volunteerism in the United States," *American Political Science Review* 94, no. 3 (September 2000): 527 - 546, 541.

㊺ Suzanne Mettler, "Bringing the State Back into Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G. I. Bill for World War Ⅱ Veterans," *American Political Science Review* 96, no. 2 (June 2002): 351 - 365.

㊻ Christopher A. Simon, "Testing for Bias in the Impact of AmeriCorps Service on Volunteer Participants: Evidence of Success in Achieving a Neutrality Program Objective," *Public Administration Review* 62, no. 6 (November/October 2002): 670 - 678.

㊼ Gene A. Brewer, "Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants," *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, no. 1 (January 2003): 5 - 25, quote at 20.

第7章
官僚制的盛行及其基本准则

这本书的初衷始于为官僚制正名的预设立场。因此本书的最后一章也首先从这个角度来再一次对此进行综述，然后阐述对那些已经被提出的美国公共管理改革方案的思索。本书的结尾是对官僚制基本原则的一些看法。

综述

本书强调的主题是美国的政府管理是一种比较有效率、有效能，并与我们的民主生活方式相适应的管理，尽管这一点与惯常的观点相左。虽然政府存在着浪费、无能和腐败——这些事情各类组织都有，但这些问题在美国社会中却远远不及我们通常所认为的那样普遍和严重。总体说来，美国的政府机构和政府雇员以其声誉而言，工作得极为出色。这一点在联邦、州和地方的各个层面都可以看到。因而，我为坏政府找了一个流行的同义词——"官僚机构"，并把它界定为一份社会中为公众所享有的社会资产。

官僚制的本质在各种竞选的花言巧语抑或现场直播的电视报道中并没有被充分地体现出来，同时许多关于官僚制本质的学院派理论也把人引入歧途。本书的大量内容就是致力于用一些丰富而且真实的实证资料来批驳这些观点。

格拉图依休斯指出，美国的公共机构自20世纪90年代中开始精简，就这一点而言是个令人欣喜的现象。但与此同时，令人值得注意的是，美国公民自始至终都在不断告诉那些调研人员，官僚机构仍然起到了好的作用。一般而言，2/3到3/4的人认为在与政府机构打交道时是令人满意的。美国客户满意度指数（它也许是此类指数中最复杂的一种测量方法）对联邦政府的打分是100分中的70分，这个水平接近于经济领域中所有消费品所获得的满意度指数。

此外，还可以得到一些有关官僚制绩效的输出和结果的统计资料。大体说来，这些统计都显示出质量项目的绩效和显著的成功。比如，绝大多数邮件的及时送达。救济金支票也同样如此，而且数额几乎总是一分不差。基于政府雇员每年的产出而测量出的生产力最近几十年来稳步增长，许多指标都显示出在环境保护、公共安全、儿童和成年人的福利等领域的政策方面所取得的成功在最近时期呈上升趋势。对于这些成果，官僚机构至少部分是名至实归的。

实证调查也消除了美国官僚体系的某种神话。其中一个神话是马克斯·韦伯式的"官僚"结构不可避免地会导致僵化或者产生一些其他消极特征。然而"双胞胎"研究计划（研究两个相同组织的官僚机构）和其他对福利制度和机构的比较研究表明，其行为和文化大相径庭。关于官僚体系基本上是由中产阶级构成，与穷人和少数族裔泾渭分明的神话也不经一驳。官僚在提供城市服务，解决诸如由年龄和社区居民的密度等因素引起的公共基础设施不公正现象时，倾向于遵循专业标准。

人们普遍认为私人机构比公共机构更有效，但这个观点也因我们得到的一些证据而受到很大质疑。在对私人机构和公共机构所提供的服务（诸如垃圾收集、公用事业、交通运输等）进行比较研究后，我们就很难盖棺定论了。很多研究确证了那些传统的观点，但也有许多研究恰恰相反。因此，我们无法推断私人机构具有天然的优势。另一个普遍的假定——私人组织往往比政府公共机构更具创新变革的特质——也面临着挑战。案例研究表明，有截然相反的情况存在，一些

官僚机构由于其管理和政策的创新与变革而收到了大量的赞誉之词。

历史悠久的“用红带子捆绑文件”（即文牍主义，译者加）的教育在美国依然不绝于耳，但在很多情况下，这是为了达到类似公正这样的目标而设计的制度的结果，这个目标又恰恰受到另外的同样令人渴望的目标比如效率和机会的干扰。因此，由于不同的群体讲求不同的结果，官僚将他们自身置于了一个“非赢”的境遇。

在美国，公共管理面临着执行管理过程中的碎片化和复杂化的挑战。其中的一个问题关乎联邦体系如何构架。官僚机构的很多事情不是自己完成的，而是依靠授权或委任托管给其他公共机构和政府部门完成的。这种转移的过程使责任和控制相分离。美国行政执行的另一个特征是极度依赖私人组织（尤其是签约的商业公司和获得授权的非盈利组织）来承担公共行动。这样，执行链成倍地延展，增加了复杂性并且削弱了控制权。由于这种被弱化的结构，以及官僚要解决许多棘手的问题，政策的进展通常不得不依据事态的发展，而不是目标达成来衡量。

美国各级政府大约雇用了2 100万名公务员。然而几十年前，他们绝大多数是白人男性，而今，妇女和少数族裔已经占了很大比例，而且在高级公务员和领导位置的比例上，女性和少数族裔的代表也与日俱增。这种官僚机构中的人口比例变化是一种政策和政治观点光谱的表达，这一光谱可以折射稍稍偏向光谱自由一端的总体的人口情况。官僚在参与政治活动、按时缴纳税款方面比起其他美国人来更是些好公民。

与理论上那些对官僚“人格”描述的陈词滥调所不同的是，这2 100万的个体并没有表现出僵化机械、墨守成规、小心翼翼、没有人情味、盛气凌人、令人敬畏、虚伪、高高在上，行事遮遮掩掩的个性特征。恰恰相反，这些特征往往在他们那里得不到体现。就官僚体系的动机结构而言，一些预算最大化、委托人—代理人较劲模式也没有获得经验结果的有力支持。与私人机构相比较，官僚行为的主要动力来自其肩负的使命所固有的重要性，而不是个人利益。

在通俗文化中,官僚机构给人的形象是一个庞大的非人格化的组织。然而,当你对在政府机构中任职的实际雇员的数量进行调查时,你会发现机构一般不是呈现臃肿不堪的状态,而是处于或小或适中的规模。另外一个错误的印象通常来自学院派理论家,他们认为官僚机构在规模上不可避免地会不断膨胀,并且随着时间的推移,在本质上不断恶化。这两种言论都被数据所驳斥。同时,被频繁提及的认为官僚体系永远不"死"的观点也是一种认识上的误区。

官僚机构所拥有的政治权力是令人恐惧的。人们确确实实一直在争论官僚机构由于太强大以至于与民主制度无法安全地共处。然而一些关于这个问题的调查和实地研究得出这样一个结论:官僚对来自民选官员和行政当局(包括新上台的政府)的政策指示具有非凡的忠诚度。做事拖沓、疏忽职守、蓄意怠工等都几乎是很少见的。

官僚机构的政治影响力因而受到了许多规章和标准的制约,但并没有因为受到束缚而丧失效能。事实上,官僚机构在本质上对民主制度的建构作出了很大贡献,包括为建设民主保证了经济来源,并且维护那些随着时间的推移可能被忽略的民主建设的核心任务。官僚机构的适应力和可靠性通过保证竞选胜利者的施政纲领能付诸实践而使选举变得举足轻重。权力体系中的民选政府官员在遇到紧急情况或当他们夸大其词受到事实检验时,都会得到官僚的支持。官僚制度通过将公民带入社会主流和激活其公民角色从而在不经意之间潜移默化地促进了民主。

回顾改革

改革!这是美国公共管理高扬的口号。每个人都津津乐道改革策略,书架上关于改革的书比比皆是,公司里坐满了提供改革咨询的顾问,每个会议都有专家在喋喋不休地谈论改革,课堂里无时不刻都在引用改革创始者的言论。几乎人人都认为官僚制是如此令人敬畏以至于人们不需要去为它是否需要改革去寻找理由。唯一存在的是

如何进行改革的问题。

然而在本书中,你可以发现我讲的不是改革而是官僚制。由此你已经意识到我并没有分享大多数热衷于公共管理改革的同仁们的热情。但是这并不意味着我确信官僚制非常好以至于不需要去变革或改进。远非如此。实际上我的观点旨在说明有许许多多的东西可以用以改善我们的公共管理制度和实践。我们永远不能满足于这个国家的公共管理的成效,或者为它的将来而沾沾自喜。正确的路径不是去把官僚制"再塑造"成一个截然不同的体系,因为那样意味着珍贵的社会资产的损耗。我更赞成使用"持续改进"这样的口号。

在本章的最后我将阐述这个可供选择的口号也许会最好地引领我们走向未来。但是首先我还是要将讲台交给那些改革者们,由他们论述他们的所言所行。顺沿这个思路(正如你此刻可能所假设的),我要对改革问题做一些评论,与此同时提供一些他人的观点,从而有助于你对他们的"现实状况"做出反应。

有关改革的方案数不胜数。很多省略词汇出现了,其中有目标管理导向体系(MBO),组织发展(OD),计划项目评审法(PPBS),质量控制(QC),全面质量管理(TQM)和零基预算(ZBB)。"重新"(re)这个词充盈着我们的耳朵——尤金·麦克格雷戈列举了十三个这样的词语:重新排序(realignment)、重新建立(rebuilding)、重新配置(reconfiguration)、重新设计(redisgning)、重新建造(reengineering)、重新开始(renewing)、重新制造(remaking)、重新组织(reorganizing)、重新构建(restructuring)、重新组成(reforming)、重新塑造(reinventing)、重新思考(rethinking)和紧缩节省(retrenchment)。类似的话语不胜枚举,以至于学者在进行政府改革调研时发现一一列举这些标志性的词汇毫无意义,而应该厘清主要类别。比如盖伊·彼得斯指出存在四种类型的政府:市场型政府、参与型政府、灵活型政府和解制型政府。保罗·拉特描述了四种"改革趋势":科学管理、消耗战役、谨慎型管理、放任管理。这些区分都不是科学的分类法,但这些分类理所当然都从属于各种目标。我这里要增加一种分类方式,以达

到我的研究目标。有三个类型：强化控制模式、缩减外购模式和企业模式。下面我们一一来做分析。[1]

强化控制模式

这种改革方法根植于早期的商业思想。在进步运动时期，基本思路就是增加主要行政长官所拥有的权力。这个长官（或者是经选举产生的总统和州长，或者是经任命产生的市长）被认为需要拥有足够的权力来控制和领导官僚体系，以确保行政管理的有效化、有序化和协调化。这个行政分支机构需要被管理，这一思想的出发点不仅在于追求效能，而且也是与民主相呼应的。行政长官被视作一种主渠道，通过这一渠道，一些政策和计划根据选民和法定的指示被制定出来。

正是这一智慧，产生了许多早期的改革，包括市经理体制、行政预算概念、集中的人事管理以及服务于总统的总务管理。这些想法是1912年塔夫脱委员会和1937年布朗罗委员会的各项报告中对今后发展产生重要影响的核心内容。

强化控制模式这个类型的另一个关键是行政管理的重组，即把一些分散的机构和部门合并，从而降低行政管理过程中控制的复杂性，并且起到强化合作的目标。虽然布朗罗的报告和胡佛委员会1949年、1955年的两个报告中都强调了这种重组，但最具戏剧性的重组事实上是1949年由哈里·杜鲁门总统推动的国防部的创建。后来，理查德·尼克松总统（他特别感受到不忠官员对他产生的威胁）主张把联邦已建成的部门机构合并成为四个超级部门，但是这个想法最终并未启动。

强化控制模式最完美的形式是一体化的执行机构，呈金字塔形结构，仅由最高行政长官来领导。在现今这个世界，这种模式似乎有点过时，因为表面上，它与分权的政府机构、网络化的决策制定、自下而上的影响、合作化的治理是格格不入的。然而与此同时，众多的执行长官仍然强调由上而下的集权化管理。中央官员控制管理在各个阶

段的美国政府管理中都没有弱化的趋势。从实际反应来看，多年来总统执行办公室(EOP)一直雇用了3 000名以上的官员。

强化控制的话题远非过时，2001年"9·11"恐怖事件使这一话题产生了报复性地反弹。行政机构成为国家反应机制中的中枢，总统的精神和政治领导不可避免地被强化了。EOP中成立了国土安全办公室，以作为无数方方面面的国内反恐的协调中心。接着，合并了22个联邦机构中所有或大部分的部门而创建了国土安全部，该部至少拥有17万雇员。除了国防部和退伍军人事务机构，该部成了政府内阁中最大的官僚机构。

当然，促成这种史无前例的强化局面的因素，在于一些国家和全球性的危险的突发事件的出现。在"9·11"事件的几个月后，人们几乎对一些问题达成了全体一致的看法，认为在这种情势下，促进法律的实施，改进情报搜集，控制边境，保证水源和实物的供给和维护运输的基础设施，所有这些事情，只要有可能就必须做。简而言之，美国对官僚体系的天生憎恶感并没有妨碍其在情势危急时功效的发挥。

同时，官僚机构的分合至少在短期里产生了重组的破坏性问题。一些转移到新部门的计划项目在一段时间里失去了相应的动力、权力基础和文化。这样看来，美国联邦调查局和中央情报局没有并入国土安全部无疑是明智的。另外一个问题是通过在新旧组织框架中的责任分离而重组的官僚机构是否在冒这样一个风险，即被排除出去的功能是举足无重的，比如海岸防卫队的搜索—救援工作，美国联邦突发事件管理部门(FEMA)的自然灾害援助职能。

另外，新组建的部门被赋予了宽泛的自由裁量权，它们可以超出一般的文官制度的规则来设计自身的人事系统。国防部已经在寻求这种自主权，如果被采纳，这将意味着现存的文官体系的覆盖面将被削减到目前的一半不到。对于这个变革的解释是在雇用、解聘、评估和调任等方面部门需要更大的自由裁量权。[2]

与国家安全相关的行政权威的广度也产生了一些深层次的问题。乔治·布什总统宣告了"反恐战争"，但这不是宪法所指的正式宣战，

因为敌人不是一个具体的国家，只要认为威胁存在，这个冲突就会无限期地持续下去。另外，在反恐法律实施过程中出现了新的趋势，即重视预防胜于惩治。国会通过爱国者法案(Patriot Act)赋予了司法部门更大的窃听、侦听、情报搜集的权力，这一权力只受一个秘密的外交情报监督法庭的制约。随着时间的推移，突发事件随时都可能发生，这样，总统和国会在使用"战时"权力上会产生根本的分歧。

我的同事约翰·洛赫提出了一个可以在这里运用的公共管理的宪政理论。他把官僚机构视作为隶属宪法的一个组织——它不只服从总统，而是服从政府的三个部门。当三权发生冲突时，洛赫认为官僚可以在彼此对立的部门中起平衡作用，从而最忠诚地贯彻对宪法的誓言。在这样的过程中，他们审时度势，审慎地决定自己在特定情况下应该服从哪个宪法规定的部门，或者还有一个可能性是他们怎样来促成多方达成一致的意见。在未来的几年中，我们不难预计这样一种情形会发生——立法部门和行政部门在执行爱国者法案和管理国土安全部上产生重大分歧。如果官僚机构在这样的情况下可以发挥洛赫所说的平衡作用，那么官僚机构在前面有关矩阵的章节又增添了一个政治贡献。[3]

缩减外购模式

这是改革的第二个类型。当对产品或服务的需求下降时，私人部门常常临时解雇或者大规模裁员——这是一项令人痛苦但绝对合理的措施。然而公共部门的精简，不是应对市场需求的疲软而发生的，而是出于预算不足或者为反对某项任务而做出的实质性决定。因为在众多活动领域中，公众对服务的需求是相对稳定或增长的，公共部门的缩减往往导致两个结果中一个或者两个：要么是留下来的雇员工作量过度，要么降低对公众服务的质量或拖拉公众的时间。这样的例子在公共教学场所被引用得太多了。很少有人对殴打妇女和虐待儿童进行调查，也忽略了对卡车运输、煤矿或饭店的经营进行检查。

这些结果伤害的不仅是受到影响的公民，而且也破坏了公共机构的风气，产生了混合型的消极作用。

副总统戈尔的“国家绩效评估”(NPR——后来被称之为全国再造政府伙伴联盟)中起初目标是削减252 000名联邦雇员，而这个数字后来上升到272 900名。然而这些数字不是来自特定的重塑政府的计划。批评家们把这些数字看作是为了政治目的而随意制定的目标。尽管有统计说，在克林顿期间，联邦雇员减少了30多万名，但最后的记载表明，在1993—2000年，行政机关中的非临时性公务员缩减了193 000名，或者说6.5%。④

戈尔精简的主要目标是那些被笼统称之为中层官员的人。对等级制核心层动手术顺应了企业界时兴的重构理论，在企业里可以看到，在最高层领导与最底层员工之间有着太多管理层级。改革的目标是要建构“扁平化”的组织，这种组织被认为灵活机动，反应迅速和具有创新力。尽管“国家绩效评估”宣称要削减14万中层官员，但实际上这个数字可能还有所增加。⑤

以上这种做法也许是侥幸的。詹姆士·科尔瓦德(他是一个长期任职的海军高级长官)指出，中层官员对于一个组织而言至关重要，因为他们在组织中起到承上启下的功能。高层的想法通过他们贯彻到雇员而付诸行动，相反，他们将第一线遇到的实际问题向上级反馈和解释。至于地方政府，道格拉斯·摩根和他的合著者认为，在推进各种管辖权之间的合作，在碎片化的执行结构中搭建共同平台，在股票持有人之间融洽关系，在敏锐地关注未满足的社区需要这些方面，中层官员的作用必不可少，功不可没。⑥

外购是改革的另一个途径，因为它被认为是用高效的商业公司来替代无效的官僚机构。这看上去是一条通往“私有化”的道路，而这是一个模糊不清而又具有各种涵义的目标。在美国以外的国家，这个术语经常是指把政府的企业出售给私人，但是这种现象在美国发生的相当之少，因为我们几乎没有一点“社会主义”的性质。

在这个国度，私有化的主要含义不是由政府出售而是指由政府购

买。以合同的形式外包已经成为主要的工具,而不是把项目出售。正如第 4 章中所述,美国政府以合同形式外包要追溯到几百年前。可以理解的是,政府巨大的外部采购的潜力已经吸引了改革家们的注意力。里根行政管理的主要改革(它以格雷斯委员会而闻名)旨在大量增加以合同形式外包的内容,以期节约数十亿美元。比如,建议把军粮库系统、海岸防卫的搜寻—救援业务、小规模的军队医院的病人照料工作以及城市污水处理系统进行外包。戈尔的全面重塑政府运动并没有把这些外包的策略提到议事日程,但是成功地简化了一些导致购买价值 640 美元的马桶坐圈,一包附有 15 页说明书的巧克力薄饼的政府采购规则。"国家绩效评估"的变革包括试验以绩效为基础的外包,修正采购规则以鼓励购买团队形成明智的判断力。这可以说是"国家绩效评估"所产生的唯一的、最具有建设性意义的政府层面的变革。这个举措毫无疑问节省了纳税人很多钱,但是究竟节省多少却无法进行计算。⑦

1998 年,国会通过了《联邦机构总量改革法案》(FAIR),它要求各个机构把所有本质上不属于"政府与生俱来的"的职位列出目录。这个观念意味着凡是在目录清单上的职位都可以成为向外购买的对象。当乔治·W·布什上台进行管理时,这个表上列出了大约 85 万个职位。2001 年(在 9 月 11 日之前),管理和预算办公室把其中 4 万个职位提供出来以竞标出价,并且宣称最终标的将会达到 425 000 个职位,占了联邦雇员的 1/4。2002 年在这个方向上又实施了一个举措,商业行动小组(由国会授权委托并由政府官员、外部专家、工会成员和合同签订者构成的组织)建议对第 4 章介绍的 A-76 公共—私人竞标体系进行改革。这一改革打算用"最高价值"的方法(即估量专门技术的科技含量、过去的业绩、变革的潜力、招聘和留住人员的能力)对成本要素进行补充。⑧2003 年末,行政管理的竞标性外购项目大幅度减少,限制在 103 412 个职位。导致这个新目标的一个原因是国会不愿意在竞标过程中产生几百万的成本。

因此,政府职位以合同形式外包的政策虽然在美国公共行政管理

过程中被广泛运用而且也运作地很好，但似乎还是遭到了猛烈的抨击。这是因为没有实证研究来印证私人机构的绩效天生就比公共机构好的假定，这个观点我们已经在前面有所论及。虽然如此，从政治立场来看，这个举措还是非常有吸引力的，因为它允许由选举产生的官员能够声称政府已经在雇用方面有所"精简"。一个令人不愉快的事实是在很多场合下，与政府自己做相比，外包并没有节省什么钱。罗斯·普瑞扎最近归纳了许多世界范围内对私有化进行实证研究的结果，他把这一私有化分成两类：出售国有企业和以合同形式的外包。他指出，私有化远非解决政府所面临问题的一剂万能灵药。从长远来看，私有化可能会消耗更多的成本，对人类、社会和生态产生的影响也弊大于利。[9]

一个更为严肃的问题是政府能力受到侵蚀。假设一个有关公众健康或安全的重要任务以合同的形式外包，政府官员在一定程度上对该项工作不再拥有行事能力，那么一旦承包人失败，公众就得不到援助。同时，公共机构无法充分地监督承包人，并且在更新合同的谈判过程中常常处于弱势。不幸的是，从事外包的政府机构有时和合同管理店几乎没有差别，有时被称之为"虚拟"的官僚机构。美国环保署(EPA)的特级基金会曾经遇到过一个情况，在涉及一个深奥的领域时，该机构中没有一个人能理解它，而且国会对在机构内部发生的费用规定了上限，在这种情况下，环保署不得不在技术操作以及自身内部管理上都依靠承包者。承包者草拟了规则条例和备忘录，记录了各种决定和现场报告，又对其他承包者进行培训，对工作绩效实施评估，对国会的质询作出回馈，并且撰写了年度报告。[10]

一个更基本的问题是什么才是"政府与生俱来的"？这是《联邦机构总量改革法案》的一个关键用语。这一法案把它界定为"与公众利益十分密切以至于需要由联邦政府官员管理的事务"。这个定义接着被详细地阐述为在政府权力的运用和美国法律实施过程中能够发挥判断力和决断力，以达到：(1) 法律上制约政府行为；(2) 以军事和外交行动保卫国家；(3) 实施司法行动；(4) 从事合同管理；(5) 深

刻影响人们的生命、自由和个人财产；(6) 任命或领导美国政府官员；(7) 管理政府资产和基金。被明确排除在外的是：搜集情报，向政府官员提供咨询，履行行政的和国内职责(诸如建立安全的环境，管理政府财产和设备，建设和维护基础设施)。⑪

我们可以对政府管理中与生俱来的功能中的“影响人们的生命、自由和个人财产的”事务进行详细的说明。它所覆盖的很多社会活动在目前已经被私有化了。其中一个例子就是对未来联邦政府雇员进行背景调查的功能。这个功能曾经是由人事管理办公室下属的安全和调查小组进行的，但在 1996 年，这项功能被转移到了美国调查处(USIS)，这是一个新成立的私营公司，其拥有者是 700 名先前供职于那个单位的公务员，现在留下来成为其雇员。这些股东在原先的工作场所中上班，因此他们能够进入不向公众开放的政府电脑数据库。USIS 的支持者认为这是一种应对采购器材局(OPM)在 20 世纪 90 年代没落的创举，而批评者则认为，政府与生俱来的功能应该直接由政府官员在联邦有关安全和隐私的法令下进行。⑫

监狱管理是另一个可能跨越政府与生俱来的功能的领域。所有的联邦监狱都是由监狱管理局领导的，尽管一些美国的拘留中心(比如那些为移民设计的拘留中心)已经外包了出去。然而一些州的感化系统则包括了私营化的监狱。在地方层面上，一些监狱和少教所是由承包者经营的，很多社区的过渡性的教习所和戒毒中心也是如此。很多私人公司(其中最大的是美国感化公司)专门从事监狱管理的业务。实证研究表明，私营化的监狱运作成本比政府管理低一些，尽管这种节约并非明显，也不具有普遍性。

对于这一做法的批判是针对这样一个事实：监狱中的同室者是被逮捕的人群，他们被集中在不受外界监视的狭小又私密的空间。典狱官和看守使用强制性的、致命的暴力手段，以及一套监狱内部管理的法规制度，从而完全控制了囚犯的生活。雇佣低薪的看守节约了一部分的成本，这意味着他们的专业化程度比一个专业化的国家雇员要低得多。从更深层次来看这个问题，人身的关押是国家对个人行使主

权的最根本的一种手段，因此，监狱的具体管理提供了一种如何在国家权威的价值和人的基本尊严之间进行平衡的方法。[13]

也许有人想知道机场行李的安检是否是政府与生俱来的事务，尤其在遭受了恐怖袭击之后，因为这无疑严重影响了"生命、自由和个人财产"。尽管布什总统最初有些犹豫，共和党议员也强烈反对，但不管怎样，交通运输安全署还是于2001年11月19日成立。这是二战之后新建的最大的政府机构。这个机构主要职责是聘用、培训和管理28 000名机场安检人员和机场安全管理者。为了能够覆盖全美429个机场，该机构雇用了63 000名男性和女性——其人员比六个内阁部门的总量还多。起初该机构隶属于交通运输部，后来转到国土安全部。这个"联邦化"的行动在私有化的时代是与其标准背道而驰的。[14]

但以合同形式外包的趋势仍然没有落伍的嫌疑。这种现象在政府的各个层级都相当普遍，这与谋求商业利益是相适应的，所以这种观点对保守主义者而言具有天然的吸引力。即使外包成本较大，个别官僚机构尽管已经采取增加工作量和停止招人的措施，往往仍然舍此别无选择。因此，问题的关键不在于是否要以合同形式外包，而是何时外包。唐纳德·凯特认为，在"市场活跃，信息充分，决定不更改，外部性受到限制"的地方，外包的效果最佳。斯蒂文·克尔曼根据工业经理在"生产还是购买"的选择提出了自己的观点。[15]他认为以下状况盛行的程度决定了购买要比生产来得更合适：

- 事先可以较准确地具体指出任务和结果
- 事后可以评估更多的绩效
- 潜在的供应商之间有更多的竞争
- 构成公共机构使命核心的活动较少
- 政府面临的产品和服务的需要波动较大
- 较多的私人承包者很容易雇佣到具有政府需要技术的人员
- 生产具备较多的规模经济

为了激发你的思考，让我把克尔曼设定的条件重写一下，但是使用逆向思维的方式，从而来界定什么时候生产要比购买更合适：

- 当无人在这之前真正碰到过这个问题的时候
- 当成功的衡量无法量化或在事后才能看清楚的时候
- 当有经验的承包者只有一个人(或者一个都没有)的时候
- 当政府机构对从事的工作具有几十年的专业经验的时候
- 当出现意外必须拥有所需专长的时候
- 当员工的工作动机是出于奉献而非金钱的时候
- 当工作需要在孤独、艰难和危险状况下完成的时候

问题：你认为，第一种情形和第二种情形出现的频率各是多少呢？

企业模式

企业模式是我研究美国公共管理改革的第三种类型。与强化控制模式不同，这个途径意味着宽松化的管理而非严格化控制。它也不同于缩减外包模式，它的核心内容是超越政府工作外包的形式而采用企业运作的方式。它追求的是让政府自身更像一个企业公司。

这不是一个全新的观点。伍德罗·威尔逊在他公共行政研究的开篇呈词中就论述道："行政的事就是企业的事。"进步运动关于市经理的观点就是力图将企业的效率带进地方政府的管理。弗雷德里克·泰勒的科学管理和爱德华兹·戴明的全面质量管理都从私人企业被引入了公共管理，以同样达到据称像企业所获得的那样的成功。公营公司作为一种赋予政府企业般的灵活机制的手段，在罗斯福新政和战争时期是十分受欢迎的。这种企业在今天美国的邮政服务以及许多相似但规模较小的组织中仍然存在。

从 20 世纪 80 年代开始，实现政府企业化的目标需要更强大的牵引力来带动。格雷斯委员指示其主要由企业总裁组成的调查研究队伍来研究机构如何成为企业的接管对象。⑯副总统戈尔的《国家绩效评估》虽然借助联邦的组织机构而非企业总裁来提供思路，但他们却提出重塑政府的途径是在多方面仿效企业的运作模式。《政府绩效与

结果法案》(该法在贯彻《国家绩效评估》时由国会单独通过)也体现了相似的看法。从概念上说,企业模式在新公共管理学派的理论中已经很明确地被阐述过。从语言学的角度看,公共管理仿效了企业的语言风格;行政机构形成了"企业计划",组建了"地区商业中心",并且雇用了"财务总监"。在对政府改革总体情况进行了调查研究后,史蒂文·黑斯和理查德·克尔内得出一个结论:大多数公共管理改革以各种充满"企业伦理"的策略"对企业模式顶礼膜拜"。[17]

企业模式有四个核心概念:市场创建,企业家行为,绩效评估和客户导向。

市场创建

第一个概念旨在将尽可能多的市场的特征引进官僚机构。达到这个目标的途径之一是在政府内部制造一种竞争。大卫·奥斯本和特德·盖博勒在1993年出版的《再造政府》一书成为"国家绩效评估"(NPR)的圣经。该书认为,如果政府服务的提供者之间进行竞争,那么就会降低成本,对变化的需求作出迅速反应,并努力追求卓越。他们指出,也许相比其他改革举措而言,引进竞争比其他的改革措施更能"打开困缚了众多公共行政机构的枷锁"。虽然如此,这两位再造政府的顾问依然警告道:尽管工作团队之间彼此能够形成竞争,但对个人而言不应当形成竞争。同时,制定政策和管制领域(这其中涉及相当多的政府部门)也应当排除竞争。[18]

政府内部存在多种市场是可能的。数十年来,地方政府已经通过对一些诸如治安保护、救护车的覆盖率、扫除积雪等公用事业进行契约管辖而创建了准市场。当代的一些改革家们提出了一个更加激进的观点:在政府内部建立一些企业化的半自治企业,它们在回收成本的基础上向其他部门或者政府机构出售物品或服务。这种活动的企业术语称之为政府特许权。1994年"政府管理改革法案"通过促进所谓的"协作管理支持小组"而对此加以认可。在"协作管理支持小组"

内部的部门中有"国家商业中心",它提供以下的"商业链":财务管理,工资单和人事管理,航空服务,采购和电子商务,网络开发,岗位管理,药物测试,职业发展,在岗培训,信息技术,电信沟通,基础设施的建设和资产管理。⑲

除了创建政府内部市场,企业模式还主张以各种方式将官僚机构推向外部的私人市场。我们已经结合 A-76 程序对此作过介绍,即政府的设备和私人小贩的产品在质量受到控制的基础上进行价格竞争。地方政府同样存在这样的情况。一个著名的例子就是凤凰城的公共建设工程部门曾经四次不敌私人垃圾清洁公司,在竞争中失败,但是最终通过提高自身的能力和优势,才重新收回这项任务。⑳

最后,这些获得认同的企业模式有时与市场原则结合在一起并形成公共政策。在教育领域,一些教育券计划和承包制学校长期来是作为走出公立学校据认是糟糕低下的困境方法。但结果是令人迷惑的,学生学习的科目多了,但是对花费公共资金的责任感却减少了。此外,一项从 1999—2001 年在十个州进行的标准化测试研究表明:承包制学校的学生得分低于公立学校的学生,在另外一个政策领域——国外的动荡局面和恐怖主义,五角大楼防卫系统高级研究计划处启动了一个昙花一现的"未来市场"计划,这一计划旨在预测在中东地区的暗杀和军事侵略——"商人"将根据他们对未来可能发生的事情的预计来购买或销售"未来合同"。但是当议员们把这个想法称之为"在起居室里对暴行进行打赌"并对此做出了"难以置信的愚蠢"的评价之后,这个方案很快就被放弃了。㉑

市场理念在政府管理中的应用面临政治理论的挑战。琳达·德利昂和罗伯特·丹哈特一致认为市场的程序本质上是无政府主义的,因为它不涉及共同的社会价值,仅仅追求个人利益。而且,沟通所使用的语言——最根本的词汇是价格——含义单调,没有任何感情色彩。德利昂和丹哈特认为,在短缺和竞争的条件下通过理性和自利的选择达到的均衡无法获得利益相关者的共识,无法替代对通过政治商议、合作和谈判的过程达到的公共利益的认定。为了公平起见,再造

政府的改革家们没有建议政府官员仅仅作为买家或卖家来进行沟通交流，也不赞成他们摒弃追求社会利益的集体行动。但是德利昂和丹哈特指出，这些改革家确实要求公共官僚机构不仅借鉴企业模式的技术，而且借鉴企业的价值。[22]

企业家管理

企业模式的第二个核心规则就是在管理人员方面倡导企业家式的管理。企业家这个名词在两百年前由法国经济学家J·B·塞尔提出，用来解释从事将低级的生产活动转化为高级生产活动的经济人角色。现代对这个名词的使用也包括这样一群人：能够善于发现别人没有注意的创新机会，能够利用新技术或者市场变化在组织内部引进改革，发挥资源优势，进行满足需求的投资，敢于冒既定风险而不仅仅是守业。[23]

一些评论家把新公共管理设想成企业家式的管理是一种任何组织都可以运用的一种一般性功能，它可以越过私人组织和公共组织之间的边界。企业家在各个领域中获得成功的根本原因在于具有取得结果的自由裁量权，有时被称为"自由管理"空间。企业家被认为是完全掌控整个组织的，并且凌驾于其他管理人员和技术专家之上。为了能够招募到并且留住企业需要的人才，这些领导人会给他们支付高薪和提供丰厚的奖金。[24]

这种有助于企业家做法的制度安排在美国的公共行政管理中变得日益普遍。其中一种是前面已有所论及的特许做法。另一种是"以绩效为基础的组织"(PBO)，这个概念是由戈尔的"国家绩效评估"确立的。这个理念认为，招聘一个首席运营官是"以绩效为基础的组织"的关键。这个官员主要负责调整政府官员的薪资标准，有权把奖金增加至50%。首席运营官对这样一个目标负责：通过大胆革新清理一些有麻烦问题的官僚机构。此外，首席运营官可以不受许多规定的约束，可以自由地精选一支管理队伍。[25]

尽管戈尔想要建立8个"以绩效为基础的组织"(PBO),但国会只同意两个,即商业部的专利和商标办公室和教育部的学生经济资助项目办公室。专利权办公室(发明者常常抱怨申请获得专利权的时间太长)完全靠申请费运作。学生经济资助机构(一个具有600亿美元的学生贷款和津贴项目,该项目面临着一系列的信息管理问题)雇用了戈尔"国家绩效评估"中的成员担任首席运营官,这个运营官首先做的事就是升级该机构的信息系统,使申请者能够登入他们的在线账户。[26]

在州或地方政府,企业家管理模式的运用包括通过很多方式来创造性地增加公共基金,尽管在这一点上常常发生争论。在《再造政府》一书中,奥斯本和盖博勒讲述了密歇根州政府是如何允许在其养老金基金中拿出5%的基金资产作为风险资本来进行投资的。然而这个基金投资的亏损超过了领养老金的人的承受力,于是这个举措被慢慢取消了。[27]

盖博勒曾经有一段时间担任加利福尼亚州维萨利亚的市长,在其任期里,他启动了很多企业家管理项目,这些都在《再造政府》中被激情阐述。盖博勒在维萨利亚的继任继续推行了类似的施政方案,其中一个项目是和一个发展商合作,在一块出租的土地上建造宾馆,以求获得一部分收益。由于发展商不能够获得建设贷款,因此市政府向银行作了贷款担保,并且预支了300万美元的款项。但是在宾馆完工之前,开发商拍屁股走了,撂给市政府的烂摊子是一个建筑物的空壳和2 000万美元的债务。一个曾经在1994年去过维萨利亚的作者对这个再造社区非常震惊,于是给《治理》杂志写了篇题为《企业家的政府:黎明之后》的文章。在那篇文章中,维萨利亚这个城市被描述为不仅因为宾馆事件失败而被深深地刺痛,也更因为这个城市多年来公共管理实行的企业家项目而在总体上显得疲惫不堪,毫无生机。[28]

在企业家个人品质这个问题上,琳达·德利昂认为企业家必须具备五种美德和避免五种缺点,但她指出,一些缺点往往是一些伪装的真正的美德。比如自我中心这一缺点,它能促进人必须具有的独立

性。自私强化了个人动机和动力。任性能够使人驯服某个规则或打破陈规陋习。控制欲能够使个人理念为所有员工所接受。机会主义能够使企业家抓住倏忽而过的机遇。[29]这就是一个优秀的政府官员所应该具备的。

罗伯特·本恩是一位新公共管理的学者,他认识到一位公共管理官员确实很难在展现成功的企业家精神所表现的那种傲慢和华而不实的同时,在媒体和公众面前变得谦卑和风度翩翩。也许他的观点是对的。人们可能也希望那些采用企业模式的政府部门管理者能够摒弃那些像安然公司的掠夺其他企业、欺骗股东、作假账的不良行为。[30]

绩效评估

企业模式的第三个基石是绩效评估。其基本理念是对工作结果确立明确的指标,以评估组织的运行情况。这就需要在组织内引进一种能够摆脱事无巨细的监督的责任制。也就是说,创造"自由管理"的空间。

有人认为,只有指标是量化的,评估才可行。这些指标来自预先设定的具体目标,并与总目标相适应。行为(输出)虽然是可以估测的,但评估行为的结果——比如对社会的影响(结果)—更可取。绩效评估的整个理念就是有可能指出组织会在哪里失败,从而做出相应的目标调整。这样,绩效评估把良好的管理、明确的责任和改进了的工作整合了起来。用帕特里克·墨菲和约翰·卡内瓦勒的话来说,它"通过利用一套明确详细的结果和最终的规定来纠正组织的运行状态,从而形成良好的管理和明确的责任"。[31]

这个概念由于建立在理性、客观和责任的基础上,因此一产生就非常吸引人。一些商学院把它作为一则信条,其内涵早已渗入政府公共机构的管理,比如在工作预算、目标管理和员工的绩效评估中早已有所运用。公立学校兴起的标准化考试运动也是这个理念的一个证明。克里斯朵夫·胡德认为绩效管理具有以下属性:现场指导、明确的目标

和负面反馈，所以把它比喻为一种控制官僚机构的“调节装置”。罗伯特·本恩认为，与自发的“垃圾桶”模式的决策相比，绩效评估是一种通过确定目标来引入创新的做法。本恩同时也赞誉绩效评估是一个好的方法，它能够把管理处置权增加到一个“承包机构”(即他认为一个同时具备高度自治权和高度责任心的组织)能够达到的水平。[32]

绝大多数的州政府、一半以上的城市和大约1/3的乡镇政府都在一定程度上使用绩效评估。然而，很多机构仍然缺乏彻底推广该制度的能力或者决心。绩效评估被论及的缺点在于指标不足，缺少即时数据，专业分析人员太少，信息技术落后，并且缺少来自高层的支持。然而帕特里亚·尤内斯认为，不能依据绩效评估事实上是否促成决策来判断它的成败。他在对那些熟悉绩效评估运作的政府官员进行了电话调查后发现，绩效评估的基本用途是使预算要求合理化，满足对政府管理透明化的政治要求，并在官僚和公务员之间就达成目标的过程展开辩论。[33]

在联邦政府层面，绩效评估被广泛应用，这是戈尔的“国家绩效评估”和1993年的“政府绩效和成果法”共同产生的结果。“政府绩效和成果法”提倡确立详尽的、战略性的计划程序，每个机构部门都要明确阐述工作使命，确立目标和目的，提出达标的战略纲要，简要说明成果满意度的评估措施。该法要求公共机构在草拟计划时与国会协商；并向国会递交关于在达标过程中项目进展情况的报告。

贝里尔·拉丁研究了“政府绩效和成果法”的实际运作。她认为有一些因素阻碍了它的成功，这些因素包括预算过程的复杂性，削减预算的压力，国会与总统之间的对立，党派纷争以及美国公共行政管理的职能外移属性。另外一个事实是，由于以往的改革结果，联邦政府官员被要求承担很多其他的政府工作范围的报告职责和责任。拉丁列举了在过去的15年里强加的10项要求。[34]

她同时指出，在很多项目中，政府官员已经无法控制对项目成果的介入，这使得预设的、可进行定量评估的目标在实践中变得毫无疑义。当项目结果依赖于不可控制的变量(比如天气、犯罪率，或者其他

国家的行为)时,这个论点是相当正确的。由于绩效评估不可能预计什么不会发生,因而也几乎起不到预防作用。拉丁认为,因为存在这些问题(把与现存机制的局限性不相适应的"政府绩效和成果法"和碎片化的治理体系相结合起来),该法令的主要后果并不是产生了预期中的改革,而是一直受到冷嘲热讽,成为争论的焦点。她要求对这一做法——在集中而不是分散的基础上实施法律和建议,进行以机构为基础的具体的改革而不是整个政府大而忽之的改革——给予一个"善意的忽略期"。[35]

宏·伊(一位哥伦比亚特区政府官员)得出了一个相似的结论。他认为,私人部门的实践所激发的太多的改革时尚在政府管理中像走马灯一样来来去去。每个方式都被过分吹嘘为能解决所有政府遇到的问题。官员们急切地想找到那个放有所有时尚的圣盘,但常常失望而归。伊相信经过十年的实践之后,"政府绩效和成果法"已经到了这个地步。他还补充道,这并不意味着任何一种新的技术(包括"政府绩效和成果法"在内)因为没有缺点而增加了价值。"我们必须认识到",他说,"改善政府绩效的道路不是百米赛跑,而是一个永无尽头的马拉松,道路坎坷复杂,需要形成各种方法手段来达到"。[36]

客户导向

行政管理改革的企业模式的最后一个构成部分是客户导向。很多年来,企业经理得到这样一个告诫:当他们不是着眼于自己所需,而是服务对象所需时,就可以达到"卓越"。在这个方面克林顿政府改革的一个主要创意直接来源于"国家绩效评估",即1993年9月11日的第12862号美国总统令。它要求所有政府机构提供"直接面向公众的重要服务内容",并加以确认,同时对其客户进行调研,而且要把客户服务标准邮寄给服务对象。调研的结果表明,政府的服务与这些标准所设定的目标相差甚远。一年后,总统颁发了一个报告,其中列举了1 500多个客户服务标准,这代表了一百多个政府机构的服务承

诺。报告发表的那天，内阁成员和其他高级政府官员作为担任华盛顿地区的公务员以个人名义为媒体提供了照片。克林顿宣称，“美国上上下下都正在兴起客户服务的质量复兴。在我们的政府机构中没有理由不施行这些规定。”[37]

在对再造政府运动的客户服务方面进行分析时，凯特指出，一些早期成就（比如退伍军人管理的团队运作方式，劳工部的一站式职业服务中心）确实引起了轰动，但是他警告道，尽管客户服务的理念有利于在第一线行使处置权，但认为客户偏好应当决定政府行为的想法是错误的。不同的公民对政府有不同的要求，并且他们的要求可能彼此冲突对立。他尖锐地指出，“在大暴风雪中，最需要被扫除干净的总是每人自己家门口的那条马路”。与此同时，很多政府机构的项目根本就不是向公众提供服务，而是执法（比如美国国税局），而执法的对象永远不可能是快乐的客户。[38]

其他人从哲学角度反对客户服务的理念。乔治·弗雷德里克森指出公民是政府的主人，不是其客户。詹姆斯·凯罗尔认为这个理念使政府从宪法权利的保护者变成了服务消费的工具。德利昂和丹哈特认为，这种理念助长了以牺牲公众利益为代价换取自我利益的不良风气，对个人价值的追求替代了对民主对话的关注。这些争论从未停止并还在继续。[39]

总而言之，企业模式作为一种新的政府管理途径到底运作得如何？这很难说——热衷者和怀疑者都大有人在。乔治·伯尼力图作一个系统评价，他分析了有关公共服务绩效改进的65个实证研究结果。他的结论是，采用新的法令、市场原则、组织结构变革（如分权），所有这些比起给机构提供充足的资源和鼓舞员工士气的领导来都不重要。[40]

如果有人就这个问题问那些官僚，那么他们的答案也是各式各样的。那些没有在政府部门工作过的人也许会非常惊讶于公务员是怎样达观地接受这些变革的。同时，他们对政府管理全盘照搬企业界的一套做法抱有微词。两个自称在联邦政府中“具有25年工作经历的

官员”在被问及对改革的看法时，都认同这样一个观点：尝试了许多好的做法，尽管不是所有的做法都很成熟。他们有一个说法说到了点上，即他们当时并没有傲慢地拒绝那些想法。

事实上，我们认真考虑了这些想法，并希望能吸取其最好的方面。这些包括系统化的原则，量化和将目标及目的具体化，暂时搁置，吸收各种好的想法，以及关注我们的客户。

也许有一天，局外人会问我们而不是告诉我们事情应该怎样做。我们所涉及的众多政府项目远比私人企业的项目复杂得多。[41]

官僚制基本原则的比喻

不管美国官僚制的改革是否会呈胶着状态，它的基本原则是永恒并且意义深远的。这些原则的最好表达不是反映在公式或模型中，而是反映在能够抓住想象力的比喻中。在这里我提供两条，每条在美国的官僚制中都具有持久的特征。

第一条基本原则是一个好的官僚体系对于一个自由社会、民主政治和资本主义经济是必不可少的。比如在深夜漫步在街头的自由依赖于有效法令的强制实行。不经动乱把一个政府选下台有赖于可靠的行政机器。一个繁荣的商业社区需要好的学校、公路、医疗机构、邮政局、供水和下水道系统。

要理解这个道理我们可以把官僚制比作是一棵大树的树干。这根结实的柱子支撑起大树树冠上的叶子、果实和花朵。树冠可以被比作是社会的市民生活、政治生活和经济生活。下面的树干比起树冠而言显然少了很多华丽的东西。它让大树有更多可见的部位吸收阳光的能量，再生产，并且提供食物和蔽阴处。树干使大树扎根于法令规则和有代表性的政府机构，其新生组织将公共机构的能力作为养分和水传送到树冠。树干的灵活的公务员和军事资源的力量使树冠在外部发生动荡的时候存活，树干通过更新和创新产生的年轮使得树冠随着年月的流逝而变得更加繁茂。

第二个官僚制的基本原则是，由于其不可或缺性，因此必须对它加以适当照料。官僚制对社会如此重要，以至于不能对它忽略或对它弃之不管。官僚制又是如此珍贵，以至于不能通过不假思索的操作和轻举妄动的实践使它遭到破坏。作为一种与历史息息相关，体现着智慧、技能和人类希望的复杂的社会制度安排，官僚制必须受到精心的照料。这种培育照料的责任属于公共行政领域及其践行者和学者专家。

弗雷德里克森把公共行政的责任作了一个类似园艺的比喻。园艺在一定程度上是一门科学，因为在这里已经积累了一些关于土壤和遗传的知识。然而，园艺工人并不是沿袭从客观条件下归纳出来的程序，而是根据自己个人的观察和经验进行操作的。而且，园艺工人的审美情趣体现于植物的布置排列，行政园林的建造也是一门艺术。时间变化上的灵活性是很必要的，因为在冬天播的种，其成长取决于春天的雨水和夏天的热度。作为一个园艺工人而不是农民，公共管理官员不是以大规模地在田野耕作的方式来进行组织变革的，而是以对每棵植物悉心照料，按照每棵植物的机体状况分别加以对待的方式来进行组织变革的。[42]

我想运用这两个比喻来为有关美国官僚制和公共行政管理未来的一些具体建议提供一个规范化的背景，并以此作为本书的结尾。这些建议有两个核心内容：官僚制的改革和反官僚制的冷嘲热讽。

关于改革，我建议我们要尊重树干的不可或缺性并接受园艺工人个性化的行为。我们不应当支持用激烈的、破坏性—替代性的手段来使树干渡过难关。相反，我们应该注意按照个性化的园艺方式来达到持续变革的目标，这一目标是提升现存机制资产的价值。改革的策略与拉丁的观点一致，即不强调整个政府的全面改革，而是重视一些具体机构的改革；改革的策略也与宏·伊的观点相一致，即行政管理的改革是一个集各种方法优点的永无止境的过程。

这样，除了创新和充满激情的领导，善意的精神面貌，以及对公共福利的承诺，我认为优化行政管理不存在一个具有普世意义的“怎么

做”的方法。拥有25年工作经历的政府官员比我们更知道何谓优势、何谓劣势，哪些机会可以导致改革的有效性。与此同时，一些遵循因地制宜进行持续改进的机制已经在整个国家被成功地运用，进一步运用这些机制是一种明智的举措。

另一个机制是项目试点。在我看来，戈尔的“国家绩效评估”最有价值的内容是在联邦政府官僚机构中设立了325个“再造实验室”。这些实验室由不同的机构和办公室构成，每个实验室都被精选出来贯彻主要由联邦政府自身确立和指导的一些改革项目的新想法。有的实验室贯穿了“国家绩效评估”的一些标准理念，比如绩效评估和客户服务；另外一些实验室则开发一些与之相适应的、可能的特定项目，比如一种特殊的档案保存系统，一种搜集数据的新技术，或者尝试制定一种谈判规则。难道美国所有的官僚机构在未来不能有效地利用这些改革方法吗？[43]

另一个可能有用的机制是组织的绩效报告。很多年来，外部的一些评价者对诸如大专院校、机场、医院和疗养院这样的公共服务提供者公开进行了打分。一些出版社和研究机构也出版了有关一些项目和计划的绩效报告。其中一个例子是切萨皮克海湾基金会的年度报告，报告聚焦于水体的生态健康。绩效报告也用于在一些美国的城市中的一些社区。一个公共机构的评估也可能以一种合作的方式进行，合作方由一些利益相关者（如领导层、员工、客户）的代表和相关的利益群体和社区群体的代表组成。各类利益相关者的代表一起为机构确立评价其绩效的指标，这些指标所涉内容包括服务质量、适当的技术、客户的评价、财务状况和员工的个人发展状况等。这些代表定期按照指标对机构进行打分，并且向媒体公开打分结果。这个机制避免了强制性的、千篇一律的评估标准的机械性，并为进一步改善机构工作的对话奠定了基础。[44]

第三种可能的机制是外部鉴定。这个机制被应用于大专院校、警署、消防局和卫生保健机构。这一机制的鉴定主体是一些独立于政府又与其保持密切联系的专业协会。它们可以提供相关领域中的专门

知识，而且又具有适度的独立形式。虽然有些鉴定主体使用了过度结构化的和限制性的标准，但有些也会采用一些鼓励人的创造性的标准。事实上，这就是公共事务与行政管理学院全国委员会管理国家公共管理硕士（M. P. A）项目的方法。这种鉴定也可以用于州的监狱、少教所、市的监狱、县治安官机构、采矿安全站、县保健站以及州的精神病院。

就对官僚制的冷嘲热讽而言，本书的开头就承认，为官僚制辩护看来是个可笑的想法，本书的一开头就认识到民众对官僚制的一种天然的不信任，尽管这种嘲讽可以理解，但它伤害了官僚制，因为官僚制帮助建立了一种自我实现的预期。其他姑且不论，这种嘲讽挫伤了聪明的、理想主义的年轻人把政府工作作为一种职业的积极性。它也怂恿在职公务员跳槽到私人企业或者提前退休。从更广的政府的公众形象角度来看，这种对官僚制的蔑视也迎合了媒体随时准备依据一些政府机构的失败来分析公共机构问题的胃口。

其他的一些自我实现的效应发生公民与官僚互动的微观层面。愤世嫉俗的公民往往把由政府官员引起的每一个障碍、延迟或糟糕的决策看作是印证了他们对政府无能或渎职行为的怀疑。这种怀疑一切的愚蠢行为然后以一种挑衅的姿态进入政府部门的大厅，激起那些官僚同样以官腔十足和傲慢的回答加以回敬。这种与日俱增的紧张关系进一步引发了滚雪球效应，直到这些事情成为政府强硬固执的故事的原始素材。社会的树干太重要了，不能对任何破坏的存在听之任之。

但是，如何做才能阻止这股反官僚制的冷嘲热讽的潮流呢？实际上，现在已经有很多措施在实行中。公共行政协会及其支持者多年来一直在进行一场有助于公共服务的超越活动。其中一个最重要的活动是自 1985 年以来每年 5 月举行的“公共服务认知周”这个活动，由一个叫做“公务员圆桌会议”的联合体组织发起。这个活动标志着直接有助于良好公共服务形象塑造的活动呈现出了多样性。许多行会被组建起来，引进发言人制度，安排传媒的新闻报道，这些工作做得相

当出色，值得大书特书。另外一个有建设性意义的超越活动涉及公共服务的奖励项目。这是由美国公共行政协会和其他一些组织主办的。

这些活动以及其他类似的活动都相当不错，应当继续进行。不过，它们具有一个与整体的政府改革运动相似的瑕疵：即它们的做法类似大规模的农业生产，而不是个人化的精耕细作。它们只注重反官僚制的表面，却没有深入公众关系的层面。在大多数情况下，对此类事情加以关注的是一些与政府管理相关的人，比如公务员群体、行政管理的师生。而媒体——可以这么说——则跟着起哄。

此外，还需要做的是有意识地引导公众对官僚制的看法。必须寻找多种途径向公众进行灌输，并影响那些对此不仅不唱赞歌反而还积极抵制这些做法的人。我认为，这需要一些与在改善官僚制过程中最行之有效的举措相类似的东西——即超越标准化的方法以及个人栽培各自苗木的方法。这种策略的特征可以称作扩大内含，与向外延伸相对。

我的建议是请各个官僚机构中最具有创意的人来思考一些途径，使公众成员能以个人的身份接触一个具体的行政管理机构的工作。通过这种方式，公民能够看到官僚体系的真相，从而理解在那里工作的人员的素质，以及他们面临的困难和吃力不讨好的境地。公民可以直接接触官僚，并且明白他们也是常人，他们没有戴有色眼镜，不是机器人也不是专制暴君。他们会发现政策问题得以彻底解决是多么难得，只能在渐进前行中解决。他们会惊讶地发现官僚在资源匮乏的情况下已经满足了很多人们的期待。他们会意识到公众和媒体的冷嘲热讽是如何使政府内部成员产生焦虑和不安的情绪从而促使官僚寻求更多的私人假期。

我们究竟如何使公民置身于官僚制中呢？这取决于官僚机构本身及其所作所为。如果是警局，可以通过警察院校招收公民。如果是紧急状况服务机构，可以招募志愿者，比如做一个特快专递员。而公共健康部门能够邀请志愿者来支持接种潮，乡村福利部门可以请以往的救助对象来帮助新的对象填写各种申请表格或文件。地方气象服

务机构可以得到当地的天气观测者热线电话的帮助。国家公园服务机构可以任命居民露营地的接待者，美国国税局可以招聘退休的会计师作为税收准备的顾问（这两者现在已经在实行）。公共图书馆可以聘请市民来调查评估他们的藏书。社区社会服务组织和精神健康项目可以聘请市民担任执行董事。停车场和娱乐部门、计划部门、历史文物保护项目可以建立市民顾问小组。国家森林局可以赞助利益相关者举办讨论会来讨论混合型的资源使用策略。市政局可以进行由多类公民参与的合作型建设过程，城市街邻可以参加防止犯罪项目，州立高速公路部门按路段分配给市民群体，以达到清除垃圾的目的。机场当局可以组建市民参与的高中巡逻队，州立机关可以决定请在校学生来负责登记自行车项目。

这样的例子举不胜举。问题在于有很多种途径可以使市民涉足官僚的工作。单个机构、计划项目，以及一些政府部门的具体需要很好地指出了这些途径。这样，公民的介入不仅仅以抽象的形式（如志愿者、合作生产、权利分享、咨询建议、协作或者教育等）出现，而且也以所有这些在不同程度上融合的具体的形式出现。关键在于把公民本身请进具体的官僚部门，让他们体验官僚从事的为民工作。这是最好的公共管理的培育。这是保护官僚制这棵大树主干坚不可摧，年轮逐年增加，永葆青春的最好方法。

注释：

① Eugene B. McGregor Jr., "Making Sense of Change," in *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, ed. Jeffrey L. Brudney, Laurence J. O'Toole Jr., and Hal G. Rainey (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2000), 127–128; B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence: University Press of Kansas, 1996); and Paul C. Light, *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945–1955* (New Haven:

Yale University Press, 1997).

② On contemplated Defense Department changes, see *Washington Post*, 23, 29, and 30 August 2003.

③ John A. Rohr, *Public Service, Ethics, and Constitutional Practice* (Lawrence: University Press of Kansas, 1998), chap. 11.

④ *Statistical Abstract of the United States: 2001*, 320.

⑤ Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 2000), 22.

⑥ James E. Colvard, "In Defense of Middle Management," *Government Executive*, May 1994, 57 - 58; Douglas Morgan, Kelly G. Bacon, Ron Bunch, Charles D. Cameron, and Robert Deis, "What Middle Managers Do in Local Government: Stewardship of the Public Trust and the Limits of Reinventing Government," *Public Administration Review* 56, no. 4 (July/August 1996): 359 - 366.

⑦ Charles T. Goodsell, "The Grace Commission: Seeking Efficiency for the Whole People?" *Public Administration Review* 44, no. 3 (May /June 1984): 196 - 204, at 200; and Steven J. Kelman, "Contracting," in *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon (New York: Oxford University Press, 2002), 313. Kelman was personally responsible for spearheading these reforms. Donald Kettl summarizes the overall impact of NPR in *Global Public Management Revolution*, 19 - 25.

⑧ *Washington Post*, 8 June 2001, 1 May 2002, 19 April 2003; and Denise Lindsey Wells, "Competitive Sourcing: The Controversial Initiative?" *Public Manager* 31, no. 3 (fall 2002): 9 - 12.

⑨ Ross Prizzia, "An International Perspective of Privatization: The Need to Balance Economic and Social Performance," *American Review of Public Administration* 33, no. 3 (September 2003), 316 - 332.

⑩ *Washington Post*, 4 October 2003; and Donald F. Kettl, *Sharing Power:*

Public Governance and Private Markets (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1993), chap. 5.

⑪ Federal Activities Inventory Reform Act of 1998, Public Law 105 – 270, 105th Cong., 112 Stat. 2382. Provisions not in quotes are paraphrased.

⑫ Ronald C. Moe, "The Emerging Federal Quasi Government: Issues of Management and Accountability," *Public Administration Review* 61, no. 3 (May/June 2001): 290 – 312, at 304 – 305.

⑬ David Shichor, *Punishment for Profit: Private Prisons/Public Concerns* (Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1995), 256.

⑭ *Washington Post*, 20 November 2001, 17 January 2002, 25 April 2002, 10 July 2002, 22 July 2002.

⑮ Kettl, *Sharing Power*, 39; and Kelman, "Contracting," 305 – 308.

⑯ Goodsell, "Grace Commission," 198.

⑰ Steven W. Hays and Richard C. Kearney, "Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform," *International Journal of Public Administration* 20, no. 1 (1997): 34.

⑱ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (New York: Penguin Books, 1993), 79 – 80.

⑲ Arie Halachmi, "Franchising in Government: Can a Principle-Agent Perspective Be the First Step toward the Development of a Theory?" in *Entrepreneurial Management and Public Policy*, ed. Van R. Johnston (Huntington, N. Y.: Nova Science Publishers, 2000). Information on the National Business Center is from *People, Land and Water* (the Department of the Interior's in-house newspaper), August 2002, 19. See also Anne Laurent, *Entrepreneurial Government: Bureaucrats as Businesspeople* (Arlington, Va.: PricewatershouseCoopers Endowment for The Business of Government, May 2000).

⑳ Osborne and Gaebler, *Reinventing Government*, 76 – 78.

㉑ *Washington Post*, 19 June 2003, A13, and 23, September 2003; and

Roanoke Times, 29 - 30 July 2003.

㉒ Linda deLeon and Robert B. Denhardt, "The Political Theory of Reinvention," *Public Administration Review* 60, no. 2 (March/April 2000): 90 - 91.

㉓ Linda deLeon, "Ethics and Entrepreneurship," in Johnston, *Entrepreneurial Management and Public Policy*, 222 - 223. British scholars Charles Edwards, Geoff Jones, Alan Lawton, and Nick Llewellyn believe that entrepreneurship, perceived as a desirable trait for government managers, is restricted primarily to the U. K., U. S., and Australia, but not found elsewhere. See their "Public Entrepreneurship: Rhetoric, Reality, and Context," *International Journal of Public Administration* 25, no. 12 (2002): 1541 - 1554.

㉔ Joe Wallis and Brian Dollery, "Wolf's Model: Government Failure and Public Sector Reform in Advanced Industrial Democracies," *Review of Policy Research* 19, no. 1 (spring 2002): 183, 186, 197.

㉕ *Washington Post*, 17 September 1997.

㉖ James R. Thompson, "The Clinton Reforms and the Administrative Ascendancy of Congress," *American Review of Public Administration* 31, no. 3 (September 2001): 252 - 255; *Washington Post*, 2 December 1998; and www. ed. gov/offices/OSFAP/.

㉗ Osborne and Gaebler, *Reinventing Government*, 295; and Peter Kobrak, "The Social Responsibilities of a Public Entrepreneur," *Administration & Society* 28, no. 2 (August 1996): 212.

㉘ Ibid., 212; and Rob Gurwitt, "Entrepreneurial Government: The Morning After," *Governing*, May 1994, 34 - 40.

㉙ DeLeon, "Ethics and Entrepreneurship," 224 - 227.

㉚ Robert D. Behn, "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability," *International Public Management Journal* 1, no. 2 (1999): 150 - 151.

㉛ Patrick J. Murphy and John Carnevale, "The Challenge of Developing

Cross-Agency Measures: A Case Study of the Office of National Drug Control Policy," in *Managing for Results 2002*, ed. Mark A. Abramson and John M. Kamensky (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2001), 57.

㉜ Christopher Hood, "Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform," *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, no. 3 (July 2002): 309–332; and Robert D. Behn, "Do Goals Help Create Innovative Organizations?" in *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*, ed. H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnston (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1999), 70–88. See also Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2001).

㉝ Evan Berman and Xiaohu Wang, "Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform," *Public Administration Review* 60, no. 5 (September/October 2000): 409–420; and Patria de Lancer Julnes, "The Question of Whether Performance Measurement Works: Good News for Real Managers," *Public Administration Times*, July 2002, 6.

㉞ Beryl A. Radin, "The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?" *Public Administration Review* 58, no. 4 (July/August 1998): 307–316.

㉟ Beryl A. Radin, "The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 1 (January 2000): 111–135, quote at 134.

㊱ Hyong Yi, "The Myth of Public Performance Management," *Public Manager* 31, no. 2 (summer 2002): 57–58.

㊲ *Washington Post*, 21 September 1994.

㊳ Donald F. Kettl, *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994), 33–40.

㊴ H. George Frederickson, "Painting Bull's Eyes around Bullet Holes," *Governing*, October 1992, 13; James D. Carroll, "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review," *Public Administration Review* 55, no. 3 (May/June 1995): 309; and DeLeon and Denhardt, "Political Theory of Reinvention," 93 - 95.

㊵ George A. Boyne, "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda," *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, no. 3 (July 2003): 367 - 394.

㊶ June Gibbs Brown and George Grob, "The 25-Year Bureaucrat," *Public Manager* 25, no. 1 (spring 1996): 13 - 16, at 15.

㊷ H. George Frederickson, "Public Administration and Gardening," *Public Administration Times*, February 2002, 10. My use of the metaphor takes some liberties with his; Frederickson credits Peter Szanton with originating the analogy.

㊸ See James R. Thompson and Patricia W. Ingraham, "The Reinvention Game," *Public Administration Review* 56, no. 3 (May/June 1996): 291 - 298; and James R. Thompson, "The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection," *American Review of Public Administration* 30, no. 1 (March 2000): 46 - 68.

㊹ William T. Gormley Jr. and David L. Weimer, *Organizational Report Cards* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999); Tony Bovaird, Elke Loeffler, and Jeremy Martin, "From Corporate Governance to Local Governance: Stakeholder-Driven Community Score-Cards for U. K. Local Agencies?" *International Journal of Public Administration* 26, nos. 8 - 9 (2003): 1037 - 1060.

参考文献

Aberbach, Joel D., and Bert A. Rockman. *In the Web of Politics: Three Decades of the U. S. Federal Executive*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 2000.

Abrahamsson, Bengt. *Bureaucracy or Participation*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1977.

Adams, Guy B., and Danny L. Balfour. *Unmasking Administrative Evil*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1998.

Appleby, Paul H. *Big Democracy*. New York: Knopf, 1945.

Barzelay, Michael. *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992.

Beetham, David. *Bureaucracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987.

Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

Bennis, Warren. *Beyond Bureaucracy*. New York: McGraw-Hill, 1973.

Benveniste, Guy. *Bureaucracy*. 2d ed. San Francisco: Boyd and Fraser, 1983.

Bernstein, Marver H. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1955.

Bernstein, Merton C., and Joan B. Bernstein. *Social Security: The System That Works*. New York: Basic Books, 1988.

Berry, William D. , and David Lowery. *Understanding United States Government Growth: An Empirical Analysis of the Postwar Era*. New York: Praeger, 1987.

Blais, André, and Stéphane Dion, eds. *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

Blau, Peter M. *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

Bogason, Peter. *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham, U. K. : Edward Elgar, 2000.

Bok, Derek. *The Trouble with Government*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 2001.

Borcherding, Thomas E. , ed. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, N. C. : Duke University Press, 1977.

Borins, Sanford. *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government*. Washington, D. C. : Georgetown University Press, 1998.

Box, Richard C. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, Calif. : Sage, 1998.

Bozeman, Barry. *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, N. J. : Prentice Hall, 2000.

Bragnaw, Louis K. *Managing a Federal Agency: The Hidden Stimulus*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.

Brehm, John, and Scott Gates. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

Breton, Albert, and Ronald Wintrobe. *The Logic of Bureaucratic Conduct: An Economic Analysis of Competition, Exchange, and*

Efficiency in Private and Public Organizations. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1982.

Campbell Public Affairs Institute. *Governance & Public Security*. Syracuse, N.Y.: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2002.

Chackerian, Richard, and Gilbert Abcarian. *Bureaucratic Power in Society*. Chicago: Nelson-Hall, 1983.

Cook, Brian J. *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Cooper, John L. *The Anti-Gravity Force: A Study of the Negative Impact of Public Bureaucracy on Society*. Dubuque, Iowa: Kendall Hunt, 1981.

Cooper, Terry L., and N. Dale Wright, eds. *Exemplary Public Administrators*. San Francisco: Jossey Bass, 1992.

Crane, Jonathan, ed. *Social Programs That Work*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

Denhardt, Robert B. *In the Shadow of Organizations*. Lawrence: Regents Press of Kansas, 1981.

Derthick, Martha. *Agency under Stress: The Social Security Administration in American Government*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1990.

Doig, Jameson W., and Erwin C. Hargove, eds. *Leadership and Innovation: A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987.

Donahue, John D., ed. *Making Washington Work: Tales of Innovation in the Federal Sector*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1999.

Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown,

1967.

Downs, George W., and Patrick D. Larkey. *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. Philadelphia: Temple University Press, 1986.

Du Gay, Paul. *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage, 2000.

Dunleavy, Patrick. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991.

Dvorin, Eugene P., and Robert H. Simmons. *From Amoral to Humane Bureaucracy*. San Francisco: Canfield Press, 1972.

Elling, Richard C. *Public Management in the States*. Westport, Conn.: Praeger, 1992.

Ermer, Virginia B., and John H. Strange, eds. *Blacks and Bureaucracy*. New York: Crowell, 1972.

Etzioni-Halévy, Eva. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge and Kegan Paul, 1983.

Ferguson, Kathy E. *The Feminist Case against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1984.

Frederickson, H. George. *New Public Administration*. University: University of Alabama Press, 1980.

——. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

Glassman, Ronald M., William H. Swatos Jr., and Paul L. Rosen, eds. *Bureaucracy against Democracy and Socialism*. Westport, Conn.: Greenwood, 1987.

Golden, Marissa Martino. *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration during the Reagan Years*. New York: Columbia University Press, 2000.

Goodsell, Charles T. *Administration of a Revolution: Executive Reform in Puerto Ricounder Governor Tugwell, 1941 – 1946.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

——, ed. *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet.* Bloomington: Indiana University Press, 1981.

Gore, Al. *From Red Tape to Results: Creating A Government that Works Better and Costs Less.* Washington, D. C.: National Performance Review, 1993.

Gormley, William T., Jr. *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1989.

Gormley, William T., Jr. and David L. Weimer. *Organizational Report Cards.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999.

Gruber, Judith. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in American Governance.* Berkeley: University of California Press, 1987.

Hargrove, Erwin, and John C. Glidewell, eds. *Impossible Jobs in Public Management.* Lawrence: University Press of Kansas, 1990.

Hegedus, Andras. *Socialism and Bureaucracy.* London: Allison and Busby, 1976.

Hill, Larry B., ed. *The State of Public Bureaucracy.* Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1992.

Hill, Michael. *The State, Administration, and the Individual.* Totowa, N. J.: Rowman and Littlefield, 1976.

Hodge, Graeme A. *Privatization: An International Review of Performance.* Boulder, Colo.: Westview, 2000.

Hood, Christopher C. *The Limits of Administration.* London: Wiley, 1976.

Hooten, Cornell G. *Executive Governance: Presidential*

复旦译丛·公共管理系列

Administrations and Policy Change in the Bureaucracy. Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 1997.

Hummel, Ralph P. *The Bureaucratic Experience*. 3d ed. New York: St. Martin's, 1987.

Hyneman, Charles S. *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper, 1950.

Ingraham, Patricia W., and Donald F. Kettl, eds. *Agenda for Excellence: Public Service in America*. Chatham, N. J. : Chatham House, 1992.

Jacoby, Henry. *The Bureaucratization of the World*. Berkeley: University of California Press, 1973.

Johnson, Cathy Marie. *The Dynamics of Conflict between Bureaucrats and Legislators*. Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 1992.

Jones, Bryan D. *Service Delivery in the City: Citizen Demand and Bureaucratic Rules*. New York: Longman, 1980.

Kamenka, Eugene, and Martin Krygier. *Bureaucracy: The Career of a Concept*. London: Edward Arnold, 1979.

Katz, Daniel, Barbara A. Gutek, Robert L. Kahn, and Eugenia Barton. *Bureaucratic Encounters*. Ann Arbor: Institute for Social Research, University of Michigan, 1975.

Kaufman, Herbert. *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D. C. : Brookings Institution, 1976.

——. *Red Tape*. Washington, D.C. : Brookings Institution, 1977.

——. *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington, D. C. : Brookings Institution, 1981.

——. *Time, Chance, and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*. 2d ed. Chatham, N. J. : Chatham House, 1991.

Kelman, Steven. *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*. New York: Basic Books, 1987.

Kettl, Donald F. *Government by Proxy: [Mis?] Managing Federal Programs*. Washington, D. C.: CQ Press, 1988.

——. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1993.

——. *Reinventing Government?: Appraising the National Performance Review*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1994.

——. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 2000.

Khandwalla, Pradip N. *Revitalizing the State: A Menu of Options*. New Delhi: Sage, 1999.

Kilpatrick, Franklin P., Milton C. Cummings, and M. Kent Jennings. *The Image of the Federal Service*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1964.

King, Cheryl Simrell, and Camilla Stivers. *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1998.

Kraus, Wolfgang. *The Return of the Individual: Rescue Attempts in a Bureaucratic Age*. Berne, Switzerland: Peter Lang, 1985.

Lane, Larry M., and James F. Wolf. *The Human Resource Crisis in the Public Sector*. New York: Quorum, 1990.

Levitan, Sar A., and Robert Taggart. *The Promise of Greatness*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.

Levy, Frank, Arnold J. Meltsner, and Aaron Wildavsky. *Urban Outcomes: Schools, Streets, and Libraries*. Berkeley: University of California Press, 1974.

Lewis, Eugene. *American Politics in a Bureaucratic Age: Citizens, Constituents, Clients and Victims*. Cambridge, Mass.: Winthrop, 1977.

——. *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*. Bloomington: Indiana University Press, 1980.

Light, Paul C. *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1993.

——. *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945 - 1995*. New Haven: Yale University Press, 1997.

Lineberry, Robert L. *Equality and Urban Policy: The Distribution of Municipal Public Services*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1977.

Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

Littrell, W. Boyd, Gideon Sjøberg, and Louis A. Zurcher, eds. *Bureaucracy as a Social Problem*. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1983.

Mainzer, Lewis C. *Political Bureaucracy*. Glenview, u.: Scott, Foresman, 1973.

Meyer, Marshall W. *Change in Public Bureaucracies*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1979.

——. *Limits to Bureaucratic Growth*. New York: Walter de Gruyter, 1985.

Mouzelis, Nicos P. *Organization and Bureaucracy*. Chicago: Aldine, 1967.

Nachmias, David, and David H. Rosenbloom. *Bureaucratic Government USA*. New York: St. Martin's, 1980.

Neiman, Max. *Defending Government: Why Big Government Works*. Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 2000.

Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton, 1971.

——. *Bureaucracy: Servant or Master?* London: Institute of Economic Affairs, 1973.

Osborne, David, and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

Osborne, David, and Peter Plastrik. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997.

Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University: University of Alabama Press, 1973.

Page, Benjamin I., and James R. Simmons. *What Government Can Do: Dealing with Poverty and Inequality*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

Page, Edward C. *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1985.

Parkinson, C. Northcote. *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. Boston: Houghton Mifflin, 1957.

Peirce, William S. *Bureaucratic Failure and Public Expenditure*. New York: Academic Press, 1981.

Perrow, Charles. *Complex Organizations: A Critical Essay*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1972.

Peterson, Paul E., Barry G. Rabe, and Kenneth K. Wong. *When Federalism Works*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986.

Pommerehne, Werner W., and Friedrich Schneider. *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from*

Five Countries. Zurich: University of Zurich, 1982.

Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavksy. *Implementation.* Berkeley: University of California Press, 1973.

Prottas, Jeffrey M. *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1979.

Riccucci, Norma M. *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1995.

Riley, Dennis D. *Controlling the Federal Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1987.

Rohr, John A. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas, 1986.

——. *Public Service, Ethics, and Constitutional Practice*. Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

Rose, Richard. *Understanding Big Government: The Programme Approach*. London: Sage, 1984.

Rosen, Howard. *Servants of the People: The Uncertain Future of the Federal Civil Service*. Salt Lake City: Olympus, 1985.

Ross, Randy L. *Government and the Private Sector: Who Should Do What?* New York: Crane Russak, 1988.

Rubin, Irene S. *Shrinking the Federal Government: The Effects of Cutbacks on Five Federal Agencies*. New York: Longman, 1985.

Salamon, Lester M., ed. *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, D. C.: Urban Institute Press, 1989.

——, ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Savas, E. S. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, N. J. : Chatham House, 1987.

——. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House, 2000.

Schneider, Mark, and Paul Teske. *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1995.

Schwarz, John E. *America's Hidden Success: A Reassessment of Twenty Years of Public Policy*. New York: Norton, 1983.

Selden, Sally Coleman. *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 1997.

Shichor, David. *Punishment for Profit: Private Prisons/Public Concerns*. Thousand Oaks, Calif. : Sage, 1995.

Smith, B. C. *Bureaucracy and Political Power*. Sussex, England: Wheatsheaf, 1988.

Stein, Lana. *Holding Bureaucrats Accountable: Politicians and Professionals in St. Louis*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

Stoker, Robert P. *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

Strauss, Eric. *The Ruling Servants*. New York: Praeger, 1961.

Taylor, Theodore W., ed. *Federal Public Policy: Personal Accounts of Ten Senior Civil Service Executives*. Mt. Airy, Md. : Lemond, 1984.

Terry, Larry D. *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, Calif. : Sage, 1995.

Thayer, Frederick C. *An End to Hierarchy and Competition:*

Administration in the Post-Affluent World. 2d ed. New York: Franklin Watts, 1981.

——. *Rebuilding America*. New York: Praeger, 1984.

Thompson, Victor A. *Modern Organization*. New York: Knopf, 1961.

——. *Without Sympathy or Enthusiasm*. University: University of Alabama Press, 1975.

——. *Bureaucracy and the Modern World*. Morristown, N. J.: General Learning Press, 1976.

Tolchin, Susan J., and Martin Tolchin. *Dismantling America: The Rush to Deregulate*. Boston: Houghton Mifflin, 1983.

Tullock, Gordon. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1965.

Von Mises, Ludwig. *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1944.

Waldo, Dwight, ed. *Public Administration in a Time of Turbulence*. Scranton, Pa.: Chandler, 1971.

Wamsley, Gary L., Robert N. Bacher, Charles T. Goodsell, Philip S. Kronenberg, Camilla M. Stivers, Orion F. White, and James F. Wolf. *Refounding Public Administration*. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1990.

Wamsley, Gary L., and James F. Wolf, eds. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1996.

Weaver, John D. *The Great Experiment*. Boston: Little, Brown, 1965.

West, William F. *Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1995.

White, Leonard D. *The Prestige Value of Public Employment in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press, 1929.

Wickwar, Hardy. *Power and Service: A Cross-National Analysis of Public Administration*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1991.

Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Public Analysis*. Boston: Little, Brown, 1979.

Wilson, H. T. *Representative Bureaucracy: Civil Servants and the Future of Capitalist Democracies*. Leiden: Brill, 2001.

Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.

Wittfogel, Karl A. *Oriental Despotism*. New Haven: Yale University Press, 1957.

Wolf, Charles, Jr. *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988.

Wood, B. Dan, and Richard W. Waterman. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder, Colo.: Westview, 1994.

Yates, Douglas. *Street-Level Governments*. Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1975.

——. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.